

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение

**«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Антонова Наталья Владиславовна

**ПОСОБИЯ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ПО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ, БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНА**

Специальность 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук,

Каменская Светлана Владимировна

Москва – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Пособия из государственного бюджета как самостоятельный предмет правового регулирования в праве социального обеспечения России, Белоруссии и Казахстана.....	15
§ 1. Пособия из государственного бюджета как составная часть социальных пособий в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан.....	15
§ 2. Классификация пособий, источником выплаты которых являются средства государственного бюджета.....	50
Глава 2. Развитие законодательства о пособиях из государственного бюджета в России, Белоруссии и Казахстане.....	67
§ 1. Изменения законодательства о пособиях из государственного бюджета в постсоветский период.....	67
§ 2. Современное состояние законодательства о пособиях из государственного бюджета.....	107
Глава 3. Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения социальными пособиями из государственного бюджета в России с учетом опыта Белоруссии и Казахстана.....	125
§ 1. Пособия из государственного бюджета семьям с детьми.....	125
§ 2. Пособия из государственного бюджета, не связанные с рождением и воспитанием детей.....	163
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	189
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	197

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация (РФ), Республика Беларусь (РБ) и Республика Казахстан (РК), будучи участниками крупных развивающихся межгосударственных объединений – Евразийского экономического союза (ЕврАзЭС, ЕАЭС), Таможенного союза, Содружества Независимых Государств (СНГ), нуждаются в унификации национального законодательства, включая сферу социальной защиты и социального обеспечения.

Необходимость такой унификации также следует из Договора между РФ и РБ «О создании Союзного государства» (Договор о СГ)¹, направленного на разработку единой правовой системы социальных государств РФ и РБ.

На сегодняшний день в РФ, РБ и РК сложилась неблагоприятная ситуация, вызванная недостаточностью уровня социального обеспечения граждан, в особенности пособиями из государственного бюджета (бюджетными пособиями), а в ряде случаев его снижением. Значимым является поиск путей преодоления данной ситуации, поскольку, предоставляя пособия, государство проявляет заботу о своих гражданах, охраняет от резкого падения уровня жизни наиболее уязвимые слои населения – лиц с семейными обязанностями, детей, инвалидов, безработных и т.д.

Современное состояние правового регулирования пособий из государственного бюджета указанных стран не отличается упорядоченностью, поскольку в них различны подходы к социальному обеспечению граждан и условиям предоставления мер социальной поддержки. К тому же в рамках СНГ принято множество правовых документов, регулирующих отношения в различных сферах социального обеспечения, включая предоставление пособий. Среди них отдельного внимания заслуживает Межправительственное Соглашение СНГ от 9

¹ Бюллетень международных договоров.2000.№ 3.

сентября 1994г. «О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов»², которое устанавливает гарантии прав граждан стран СНГ на все виды выплат государственной социальной помощи (государственных социальных пособий и компенсационных выплат) семьям с детьми, предусмотренные национальным законодательством стран-участниц. При этом отсутствует единый законодательный акт о пособиях, в котором могли быть объединены разбросанные по различным актам положения о видах пособий из государственного бюджета, об условиях и порядке их предоставления, категориях получателей, размерах пособий. Нет и единого определения бюджетных пособий, их характерных признаков.

Наиболее основательно в РФ, РБ и РК урегулированы социально-страховые пособия. При этом следует учесть, что их правовая регламентация в названных государствах строится на основании базовых законов – Федеральном законе от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»³, Законе Республики Беларусь от 31 января 1995 г. № 3563-ХІІ «Об основах государственного социального страхования»⁴ и Законе Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года № 405-ІІ «Об обязательном социальном страховании»⁵.

В отношении бюджетных пособий таких основополагающих законов нет, что затрудняет кодификацию соответствующего национального законодательства и унификацию законодательства стран в рамках действующих межгосударственных объединений (СНГ, СГ, ЕАЭС). Конечно, успех мероприятий в условиях политической и экономической нестабильности в РФ, РБ и РК во многом будет зависеть от финансовых возможностей, которые на сегодняшний день применительно к социальной

² Бюллетене международных договоров, апрель 2008. № 4.

³ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г. № 2/474.

⁵ Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003. № 9. Ст. 41.

сфере у государств сильно урезаны. В то же время с позиций чисто финансового подхода все проблемные вопросы обеспечения граждан пособиями решить трудно. Необходимо, по меньшей мере, иметь данные сравнительно-правового анализа законодательства ряда стран по адресной поддержке граждан с помощью выделения денег из государственного бюджета на пособия, которые пока весьма разрозненны. Это даст возможность увидеть уже имеющиеся положительные законодательные решения и перенести их (возможно, с определенной корректировкой) в иную национальную среду.

Степень разработанности темы. Как советскими, так и современными учеными (российскими, белорусскими, казахстанскими) были выработаны различные подходы к формулированию понятия пособия по социальному обеспечению, выявлению его признаков (В.С. Андреев, А. Ахметов, Г. Ахметова, К.С. Батыгин, В.П. Галаганов, А.А. Греченков, И.В. Гуцин, Г.М. Жумагулов, М.Л. Захаров, Р.И. Иванова, Ю.Б. Корсаненкова, Н.А. Купина, М.И. Кучма, И.В. Межибовская, В.Н. Осин, М.И. Полупанов, Н.Л. Смирнова, Э.Г. Тучкова, В.Ш. Шайхатдинов и др.).

В последние годы проводились научные исследования пособий семьям с детьми (Л.Я. Абрамчик, Е.Г. Азарова, Т.С. Гусева, Ю.Б. Корсаненкова, И.М. Свинченко, Л.В. Сотникова и др.).

Однако глубоких и всесторонних теоретических исследований социальных пособий из государственного бюджета (бюджетных пособий) и содержания регламентирующих их нормативных правовых актов на современном этапе в РФ, РБ и РК не проводилось.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с предоставлением пособий из государственного бюджета (бюджетных пособий) гражданам, а в отдельных случаях иностранным гражданам и лицам без гражданства в РФ, РБ и РК.

Предметом исследования являются: нормативные правовые акты, в том числе международные, регулирующие отношения, связанные с

предоставлением бюджетных пособий; взгляды ученых, отражающие наличие проблем в данной области; материалы судебной практики по исследуемой теме.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке научного подхода к определению правовой природы пособий из государственного бюджета в РФ, РБ и РК, выявлению общего и особенного в действующем законодательстве стран и разработке рекомендаций по совершенствованию российского законодательства о бюджетных пособиях с учетом опыта РБ и РК.

Для достижения поставленной цели автором были определены следующие **задачи**:

- сформулировать авторское определение понятия «социальное пособие из государственного бюджета» (бюджетное пособие) и обосновать его самостоятельность как отдельного вида социальных пособий в РФ, РБ и РК;
- провести классификацию бюджетных пособий и выявить их специфические (видовые) признаки;
- проанализировать постсоветское и современное законодательство о социальных пособиях в РФ, РБ и РК на предмет соответствия интересам получателей, а также требованиям ратифицированных в тот период международных актов;
- провести сравнительный анализ современного российского, белорусского и казахстанского законодательства о бюджетных пособиях, выявить общее и особенное;
- на основании исследования современного законодательства о бюджетных пособиях РФ, РБ и РК разработать предложения по совершенствованию российского законодательства, регламентирующего обеспечение граждан такими пособиями.

Методологические и теоретические основы исследования.

Поставленные задачи решались автором с использованием в работе общенаучных (сравнительного, формально-логического, системного анализа) и юридических (историко-правового, сравнительно-правового) методов исследования. Среди приемов исследования автор взял за основу логические (дедукция, индукция, анализ, синтез) и научного исследования (изучение и анализ судебной практики).

Теоретическая основа исследования представлена работами по трудовому праву и праву социального обеспечения советских и современных российских, белорусских и казахстанских ученых (Л.Я.Абрамчик, Е.Г.Азаровой, В.С.Андреева, А.Ахметова, Г.Ахметовой, К.С. Батыгина, Г.А.Василевича, В.П. Галаганова, В.Л.Гейхмана, А.А. Греченкова, Т.С. Гусевой, К.Н. Гусова, И.В. Гущина, Г.М. Жумагулова, А.Д.Зайкина М.Л.Захарова, Р.И. Ивановой, Ж.К. Карибаевой, А.Ф., Корсаненковой, Ю.Б. Корсаненковой, Н.А. Купиной, М.И. Кучмы, А.М. Лушникова, М.В. Лушниковой, И.В. Межибовской, В.Н. Осина, М.И. Полупанова, Е.В. Протаса, В.Д.Роика, И.М.Свинченко, Н.Л.Смирновой, И.О.Снигиревой, Л.В. Сотниковой, Э.Г. Тучковой, Е.Ф.Чернышевой, В.Ш. Шайхатдинова и др.).

В работе также использовались труды ученых по теории государства и права (Н.Г.Александрова, С.С.Алексеева, М.Н.Марченко, В.Д. Переваловой и др.), гражданскому и семейному праву (Б.М. Гонгалло, П.В. Крашенинникова, Л.М.Пчелинцевой и др.), конституционному и финансовому праву (А.Ю.Ильиной, В.А.Мальцева, Г.Д. Садовникова, М.С. Саликова и др.).

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составили международные акты (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Всемирная Декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г., конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ): Конвенция № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда»

1930 г., Конвенция № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г., Конвенция № 103 «Об охране материнства» 1952 г. и др.), а также национальные нормативные правовые акты РФ, РБ и РК, регулирующие отношения по обеспечению граждан социальными пособиями, включая бюджетные пособия, законодательные акты ряда государств-участников СНГ, ЕАЭС (ЕврАзЭС), статистические данные и материалы судебной практики, относящиеся к проблемам, исследуемым в диссертации.

Научная новизна заключается в выработке научного подхода к определению правовой природы пособий из государственного бюджета в РФ, РБ и РК. Бюджетные пособия рассматриваются как самостоятельный вид социальных пособий, обладающих специфическими признаками.

С учетом выявленной специфики в работе рассмотрена правовая регламентация отношений по обеспечению бюджетными пособиями с учетом объективных потребностей граждан развивающихся государств-участников СНГ, ЕАЭС, а также финансовых возможностей их бюджетов.

На защиту выносятся положения и выводы, в которых нашли отражение **научная новизна** исследования и его результаты:

1. Автор обосновывает отличие пособий из государственного бюджета от страховых пособий и компенсационных выплат и выделяет следующие специфические признаки бюджетных пособий: 1) финансирование из государственного бюджета; 2) централизованный способ установления; 3) алиментарность; 4) целевая направленность преимущественно на компенсацию дополнительных расходов или за вред, причиненный здоровью.

2. Автором было замечено, что отдельные социальные компенсации в РФ по существу являются бюджетными пособиями и только ввиду незначительного размера именуются компенсациями. Такое положение понижает значение этих выплат. В диссертации предлагается исправить подобную ситуацию и трансформировать компенсации в пособия. К таким компенсациям отнесены компенсации неработающим трудоспособным

лицам по уходу за: 1) инвалидом I группы; 2) престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постороннем уходе; 3) достигшим возраста 80 лет; 4) инвалидом с детства I группы.

Ежемесячную компенсационную выплату по уходу за ребенком в возрасте от полутора до трех лет предлагается перевести в подсистему страховых пособий с корректировкой размера либо отменить ее, поскольку сумма этой выплаты ничтожно мала (50 рублей в месяц) и никак не влияет на материальное положение получателя.

3. В целях устранения неясностей и проблем в правоприменительной практике обосновывается необходимость определения понятия «бюджетные пособия». Предлагается определить бюджетные пособия как *гарантированные денежные выплаты определенной продолжительности, выплачиваемые в установленных законом случаях с целью поддержания материального положения лица или в целях компенсации за вред причиненный здоровью, назначаемые из государственного бюджета в размерах, соотносимых с прежним заработком или величиной определенного государством социального стандарта.*

4. Автором представлена следующая классификация бюджетных пособий *по кругу получателей:*

1) пособия для всех граждан (в определенных случаях для иностранцев и лиц без гражданства);

2) пособия для граждан отдельных профессий (военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, специальных государственных органов, судьи и др.), а также других лиц, на которых не распространяется обязательное государственное социальное страхование.

В рамках данной классификации выделена подкатегория пособий, предоставляемых лицам согласно наименованиям отдельных статей законодательных актов о социальных пособиях в РФ, РБ и РК – «пособия в связи с материнством», «семейные пособия», «пособия детям». Имеются в виду пособия:

1) женщинам в связи с материнством;
2) матерям либо отцам, другим родственникам, опекунам, фактически осуществляющим уход за ребенком;

3) детям (ребенку);

4) иным лицам, не относящимся к указанным выше.

При классификации бюджетных пособий по социально-правовым основаниям предлагаются дополнительные основания выплаты бюджетных пособий: в РФ и РБ – безработица, сиротство; в РБ и РК – инвалидность; в РК – старость.

Названы и обоснованы такие основания выплаты бюджетных пособий в РФ и РК, ранее не упомянутые в этом качестве в специальной литературе, как *повреждение здоровья ввиду профилактических прививок, воздействия радиации*, а в РК еще – *за особые заслуги перед обществом и государством; вредность, тяжесть, особая опасность условий труда*.

5. Из всех нормативных правовых актов РФ, РБ, РК о бюджетных пособиях в процессе их кодификации для начала целесообразно выделить акты, регулирующие предоставление пособий на детей в связи с их рождением и воспитанием. Это даст возможность сгруппировать однородные правовые нормы различных нормативных правовых актов по нескольким направлениям в целях оптимизации подхода к правовому регулированию данных пособий. Так, нормативные правовые акты РФ, РБ и РК о бюджетных пособиях на детей предложено сгруппировать на акты:

1) регулирующие предоставление пособий на детей в связи с их рождением и воспитанием;

2) регулирующие предоставление бюджетных пособий, не связанных с рождением и воспитанием детей.

6. В работе представлены аргументы о необходимости объединения правовых норм об основных видах, порядке и условиях назначения и выплаты бюджетных пособий в едином акте – Законе о социальных пособиях из государственного бюджета. Во исполнение этого Закона предлагается

принять Положение о порядке назначения и выплаты социальных пособий из государственного бюджета, которое будет содержать сведения об органах, назначающих бюджетные пособия, перечне документов, необходимых к их назначению, сроки предъявления документов и порядок восстановления пропущенных сроков, порядок рассмотрения жалоб и заявлений получателей по неполученным в срок выплатам.

Для упрощения процесса кодификации национальных законодательств о бюджетных пособиях предложена разработка и принятие в рамках СНГ (или ЕАЭС) Модельного закона о социальных пособиях из государственного бюджета.

7. Для обеспечения адресности ежемесячных бюджетных пособий на детей (пособия по уходу за ребенком до полутора лет, пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву), а также ежемесячного (в ряде субъектов РФ ежеквартального) пособия на ребенка, предлагается определить на федеральном уровне минимальный потребительский бюджет семьи (МПБС).

МПБС, как социальный стандарт определения размеров ежемесячных бюджетных пособий на детей, и выражающий такой социальный норматив, как «достаточный уровень жизни», с течением времени должен заменить собой установленный в законодательстве прожиточный минимум, выражающий минимальный (физиологический) норматив – «приемлемый уровень жизни».

До разработки МПБС и в связи с отсутствием в региональном законодательстве РФ критериев, лежащих в основе определения права на пособие на ребенка (детское пособие), предлагается принимать во внимание:

1) наличие ребенка без учета очередности его появления в семье – пособие назначать на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) ребенка;

2) статус получателя – им является один из родителей (усыновитель, опекун, попечитель), другое лицо, фактически осуществляющее уход за ребенком;

3) факт проживания совместно с ребенком и осуществление ухода за ним;

4) возраст ребенка – до достижения им 18 лет;

5) нуждаемость в пособии.

На детей-инвалидов, детей, воспитываемых в семьях военнослужащих срочной службы, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, детей, воспитываемых одинокой матерью, либо лицами, воспитывающими ребенка без матери, в связи с незащищенностью и повышенной нуждаемостью в детском пособии, предлагается выплачивать пособие в двойном размере.

8. Для пособия по уходу за ребенком до полутора лет и пособия по безработице представляется возможным использовать средства государственного бюджета, в том числе и при назначении таких пособий лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию (застрахованным лицам). Для них такие пособия должны включать две части – страховую и бюджетную. Бюджетная часть пособия не может превышать размера обеспечения для незастрахованных граждан. Пособие по уходу за ребенком до полутора лет у неработающих (незастрахованных) граждан должно достигать размера прожиточного минимума на душу населения в целом по РФ. Тогда у застрахованных лиц одна часть пособия, которое пока останется в размере 40% от среднего заработка (денежного довольствия), будет идти из бюджетных средств (в сумме, которая полагается и неработающим), а вторая (оставшаяся) часть – из средств Фонда обязательного социального страхования. Экономия средств социального страхования может быть направлена на финансирование застрахованным гражданам пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет.

Пособие по безработице для застрахованных лиц так же может обеспечиваться в одной части из бюджетных средств в размере минимального гарантированного пособия для лиц, не имеющих страхового стажа, а в оставшейся части – из средств обязательного социального страхования.

В работе также приводятся конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства о бюджетных пособиях в РФ, предлагается новая редакция статей законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по обеспечению российских граждан отдельными видами бюджетных пособий.

Практическая значимость результатов исследования заключается в сформулированных выводах и предложениях, содержащих положительный опыт РБ и РК по обеспечению населения бюджетными пособиями, заключающийся в использовании в качестве социального стандарта для определения размера пособий преимущественно величины прожиточного минимума в целом по стране, установлении более широкого по сравнению с российским законодательством круга получателей, максимальном охвате бюджетными пособиями всех нуждающихся, ежегодной индексации гарантированных бюджетных выплат и пр., которые могут быть учтены в процессе совершенствования российского законодательства.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена в отделе законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где была обсуждена, рецензирована, одобрена и рекомендована к защите.

Основные положения и выводы работы отражены и опубликованы автором в научных статьях. Результаты исследования были обсуждены на XI и XII международных школах-практикумах молодых ученых-юристов, проводимых Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в мае 2016-2017 гг., и ряде других

научно-практических конференциях по трудовому праву и праву социального обеспечения в МГЮА, МГУ, МосГУ и АТиСО.

Материалы диссертации использовались при проведении занятий по дисциплинам «Право социального обеспечения», «Проблемы права социального обеспечения», «Проблемы правового регулирования обязательного социального страхования» на юридическом факультете АТиСО и дисциплине «Организация работы органов и учреждений социальной защиты населения, органов Пенсионного фонда (ПФР)» в колледже «Экономики и менеджмента» АТиСО.

Структура работы подчинена целям и задачам диссертационного исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, разделенных на шесть параграфов, заключения и библиографии.

ГЛАВА 1. ПОСОБИЯ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ, БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНА

§ 1. Пособия из государственного бюджета как составная часть социальных пособий в Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан

Государственная система социальных пособий в Российской Федерации (РФ), Республике Беларусь (РБ) и Республике Казахстан (РК) в зависимости от финансовой основы включает социальные пособия, источником выплаты которых являются средства обязательного социального страхования, и пособия из государственного бюджета или бюджетные пособия.

При исследовании социальных пособий обращает на себя внимание разница используемой терминологии не только в законодательстве стран, но и в различных нормативных актах одного государства.

Так, в ст. 39 Конституции Российской Федерации (далее – Конституции РФ)⁶ говорится о социальных пособиях. В Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (далее – Закон о государственных пособиях)⁷ используется термин «государственные пособия», в Федеральном законе от 17 сентября 1998г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (далее – Закон об иммунопрофилактике)⁸ – «государственные единовременные

⁶ См.: Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1929.

⁸ СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.

пособия». Термин «социальное пособие» в Федеральном законе от 17 сентября 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Закон о государственной социальной помощи)⁹ характеризует пособие малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, а в Федеральном законе от 12 января 1996 г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении)¹⁰ – социальное пособие на погребение.

Разница в употреблении терминов «социальные пособия» и «государственные пособия» присутствует и в трудах российских ученых. М.Л.Захаров и Э.Г.Тучкова говорят о социальных пособиях при рассмотрении всех тех видов пособий, которые другими российскими учеными рассматриваются как «государственные пособия»¹¹.

В специальной литературе отмечается, что, несмотря на разность в терминологии, все названные выплаты синонимичны а, следовательно, их можно включать в систему пособий по социальному обеспечению и обобщенно называть социальными пособиями в широком смысле¹².

В законодательстве РБ и РК также отсутствует единообразие в наименовании пособий.

В Законе РБ 29 декабря 2012 г. № 7-3 «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» (далее - Закон РБ о пособиях семьям с детьми)¹³ и Законе РК от 28 июня 2005 года № 63-III «О государственных пособиях семьям, имеющим детей» (далее – Закон РК о пособиях семьям с детьми)¹⁴ говорится о государственных пособиях.

⁹ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146

¹¹ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. – М.:Волтерс Клувер, 2004.С. 382.; Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: учеб. для бакалавров - М.: Проспект, 2014. С. 201.

¹² См.: Галаганов В.П. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд. перераб. и доп. - М.: КНОРУС, 2014. С.181; См.: Сотникова Л.В. Социальное обеспечение семей с детьми в РФ (правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. С.124.

¹³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2013. № 2/2005.

¹⁴ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 12. Ст.44.

В Законе Республики Казахстан от 5 апреля 1999 года № 365-І «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан» (далее – Закон РК о специальном государственном пособии)¹⁵ – о специальных государственных пособиях, в Законе Республики Казахстан от 16 июня 1997 года № 126-І «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан» (далее – Закон РК о государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту)¹⁶ – о государственных социальных пособиях.

В трудах белорусских и казахстанских ученых при характеристике пособий по социальному обеспечению преимущественно встречается термин «социальные пособия» («государственные социальные пособия»)¹⁷, что еще раз подтверждает правильность позиции российских ученых о синонимичности этих понятий и более широкой смысловой нагрузке термина «социальные пособия».

Природа социальных пособий была подробно исследована в науке права социального обеспечения в работах советских и современных ученых¹⁸.

¹⁵ Ведомости Парламента РК, 1999. № 8. Ст. 238; № 23. Ст. 925; 2000. № 23. Ст. 411; 2001. № 2. Ст. 14; 2002. № 6. Ст. 71.

¹⁶ Ведомости Парламента РК, 1997. № 11. Ст. 154; 1999. № 8. Ст. 239; № 23. Ст. 925; 2002. № 6. Ст. 71; 2003. № 1-2. Ст. 13.

¹⁷ См.: Василевич Г.А., Василевич С.Г., Греченков А.А. и др. и др. Право социального обеспечения: учебн. пособие под ред. Х.Т. Мелешко. – Минск: Амалфея, 2013. С. 33; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Право социального обеспечения: учеб. Алматы, 2005. С. 16.

¹⁸ См.: Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. – М.: Юрид. лит. 1987. С.25; Азарова Е.Г. Право несовершеннолетних граждан СССР на пенсию и пособия: диссертация ... кандидата юрид. наук. – М., 1978; Жумагулов Г., Ахметов А., Ахметова Г. Указ. соч. С.75-104; Батыгин К.С. Пособие по государственному социальному страхованию. – М.: Юрид. лит., 1970. С.16; Галаганов В.П. Указ. соч. С.179-189; Василевич Г.А., Василевич С.Г., Греченков А.А. и др. Указ. соч. С.359-407; Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: диссертация... доктора юрид. наук. – М., 2013; Гушин И.В. Советское право социального обеспечения: вопросы теории/ И.В. Гушин: под ред. В.С. Андреева. – Минск: Наука и техника. 1982; Право социального обеспечения: учебн. метод. комплекс под. общ. ред. И.В. Гушина. С.288-289; Жумагулов Г., Ахметов А., Ахметова

По правовой природе социальные пособия являются денежными выплатами, носящими характер государственной помощи гражданам в установленных законом случаях, и предоставляются из различных финансовых источников – государственного бюджета, страховых фондов и других предусмотренных законом источников.

Таким образом, бюджетные пособия, как более узкая категория, представляют собой разновидность социальных пособий. Им присущи *общие (родовые) признаки социальных пособий*: 1) денежная форма предоставления; 2) гарантированность выплаты; 3) периодичность выплаты (единовременные, ежемесячные и периодические); 4) законодательная закреплённость; 5) целевая направленность (поддержание прежнего материального положения лица – компенсация дополнительных расходов или возмещение временно утраченного заработка); 6) способы определения размеров выплат.

В то же время у бюджетных пособий можно выделить и *специфические (видовые) признаки*: 1) бюджетное финансирование; 2) централизованный способ установления; 3) алиментарность; 4) целевая

Г.Указ.соч. С. 75-104; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г.Указ.соч. С.343-347; Иванова Р.И. Понятие и социально-правовая природа пособий как вида социального обеспечения// Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за 60 лет (правовые аспекты). - М.: РИО ВЮЗИ, 1979. С.79; Корсаненкова Ю.Б. Российская система социальных пособий на детей: правовой аспект: дис. ...канд.юрид. наук. – М., 2007; Купина Н.А. Пособия как вид социального обеспечения // Вестник МГУ. – 1980. № 5. С. 56–57; Кучма М.И. Проблемы правового регулирования обеспечения граждан пособиями // Роль социального обеспечения в решении проблем бедности и совершенствования методики преподавания права социального обеспечения: Материалы всероссийской научно-практической конференции / под ред. Э.Г. Тучковой – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 225-226; Осин В.Н. Ежемесячные пособия: Автореф. дис. ... канд.юрид. наук. – М., 1982. С. 11; Полупанов М.И. Пособия по социальному обеспечению в СССР: Учебное пособие для студентов ВЮЗИ. – М.: изд-во ВЮЗИ, 1976. С. 5; Свинченко И.М. Обеспечение граждан пособиями за счет средств фонда социального страхования Российской Федерации: диссертация ... кандидата юрид. наук. - М., 2012; Смирнова Н.Л. Пособия по временной нетрудоспособности как вид страхового обеспечения по праву социального обеспечения современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток. 2002; Сотникова Л.В. Социальное обеспечение семей с детьми в РФ (правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения. – Изд-во Саратов. Ун-та, 1982.С.123; Право социального обеспечения Республики Казахстан. Учебник /Ж.А.Хамзина. – Алматы: Жеті Жарғы, 2014. 352 с. и др.

направленность преимущественно на компенсацию дополнительных расходов или за вред, причиненный здоровью.

Данные признаки позволяют отличать бюджетные пособия от иных разновидностей социальных пособий, таких как страховые пособия, выплачиваемые из внебюджетных фондов, а также от компенсационных выплат. На этом основании можно утверждать, что отношения по установлению и выплате бюджетных пособий составляют отдельный *предмет правового регулирования* права социального обеспечения РФ, РБ и РК.

Последнее предопределяет необходимость введения в понятийный аппарат права социального обеспечения родовой категории «*бюджетные пособия*» с целью его усовершенствовать, а также разграничить и определить видовую принадлежность существующих выплат.

Учеными неоднократно предпринимались попытки дать единое определение пособия путем объединения общих признаков, позволяющих отграничить пособие от таких видов социального обеспечения в денежной форме, как пенсии и компенсационные выплаты¹⁹.

Более содержательно, на наш взгляд, определение пособия сформулировано Н.А. Купиной²⁰. Под пособиями по социальному обеспечению она понимала ежемесячные, единовременные и периодические денежные выплаты социально-алиментарного характера, предоставляемые из фондов социального обеспечения нетрудоспособным гражданам, матери и ребенку, иным категориям граждан для возмещения утраченного заработка, компенсации дополнительных расходов либо в порядке социальной помощи,

¹⁹ См., например, определения социальных пособий, сформулированные советскими и современными российскими учеными, приведенные в работе Ю.Б. Корсаненковой (см.: Корсаненкова Ю.Б. Российская система социальных пособий на детей: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. С.11-48.

²⁰ См.: Купина Н.А. Пособия как вид социального обеспечения // Вестник МГУ. – 1980. №5. С. 56-57.

в определенных случаях в связи с общественно полезной деятельностью в размерах, соизмеримых с заработком, либо в твердой денежной сумме.

В данном определении собраны основные признаки пособий, исходя из следующих выделяемых в науке права социального обеспечения критериев: 1) характер денежных выплат; 2) продолжительность выплат; 3) источник выплат; 4) субъекты; 5) цель выплат; 6) условия предоставления; 7) порядок определения размера выплат.

Социально-экономические изменения начала 90-х гг. XX в., вызванные вступлением РФ, РБ и РК на капиталистический путь развития, обусловили трансформации в системе социальных пособий стран, что отразилось на определении понятия пособия, предлагаемого современными учеными-юристами этих государств. До сих пор правовая наука не выработала общего универсального определения пособия.

Сравнивая определения пособий советского и нынешнего периодов следует отметить, что в отличие от советских современные российские ученые²¹ не выделяют такие признаки пособий как: 1) алиментарный характер; 2) предоставление за счет общественных фондов потребления (фондов социального обеспечения); 3) обусловленность пособий наличием связи с общественно полезной деятельностью; 4) соизмеримость размера пособия с размером заработка либо установление его в твердой денежной сумме.

Современные белорусские и казахстанские ученые²² не включают в число признаков пособия, выделяемых в советское время, следующие: 1)

²¹ См.: Буянова М.О., Гусов К.Н., Иванова Р.И. и др. Право социального обеспечения России: учеб. 4-е изд., перераб. и доп./под ред. К.Н. Гусова – М.: Проспект, 2011. С. 363; Галаганов В.П. Указ. соч. С.185; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С. 383; Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД Юрайт, 2013. С. 154; Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: учебник для бакалавров. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С.301 и др.

²² См.: Абрамчик Л.Я., Авдей А.Г., Агиевец, и др. Право социального обеспечения: учебн.метод. комплекс под. общ. ред. И.В. Гущина. С. 291; Жумагулов Г., Ахметов А., Ахметова Г. Указ. соч. С. 95; Василевич Г.А., Василевич С.Г., Греченков А.А. и др. Указ. соч. С. 360; Карибаева Ж.К. Право социального обеспечения Республики Казахстан: уч.

предоставление за счет общественных фондов потребления (фондов социального обеспечения); 2) обусловленность пособий наличием связи с общественно полезной деятельностью. Признак соизмеримости размера пособия с размером заработка либо установления его в твердой денежной сумме также не содержится в определениях пособия у белорусских ученых. Указанный признак встречается у казахстанских исследователей.

Подход современных ученых указанных стран к выделению определяющих признаков пособия обусловлен такими факторами, как появление новых источников финансирования социальных выплат, критериев определения их размеров, смещения акцентов при определении объема возмещения в сторону оценки прошлого заработка, а не трудового вклада получателя пособия в общественное производство.

В то же время у некоторых современных пособий в РФ, РБ и РК можно обнаружить схожие признаки, характерные для пособий советского периода: 1) продолжительность выплаты; 2) целевая направленность; 3) законодательная закреплённость; 4) алиментарный характер.

По продолжительности выплаты пособия, как и раньше, выделяют: ежемесячные (пособия на ребенка, по уходу за ребенком), единовременные (пособия при рождении ребенка, при передаче ребенка на воспитание в семью) и периодические (пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам).

По целям выплаты пособия – возмещение временно утраченного заработка (пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам) или возмещение дополнительных расходов (единовременные и ежемесячные пособия на ребенка, пособие на погребение, пособия беженцам и вынужденным переселенцам), компенсация за причиненный здоровью

пособие для студентов специальности «Юриспруденция» – Павлодар: Кереку, 2011. С.31; Межибовская И.В. Право социального обеспечения Республики Казахстан (дистанционное обучение): учебное пособие. – Алматы: Казак университеті, 2011. С.75 и др.

вред²³ (пособия детям граждан, принимавших участие в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом в соответствии с нормами Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Закон о противодействии терроризму)²⁴, пособия при возникновении поствакцинальных осложнений в результате иммунопрофилактики инфекционных болезней в соответствии с нормами Закона об иммунопрофилактике).

Такой признак пособий, как законодательная закреплённость, в современных условиях претерпел изменения. Пособия теперь могут устанавливаться не только федеральным (в РБ и РК - республиканским), региональным и муниципальным законодательством, но и локальными нормативными актами, коллективными договорами, социально-партнерскими соглашениями.

Алиментарный характер современных пособий по социальному обеспечению выделяют белорусские, казахстанские и российские исследователи²⁵. При этом, в определении Н.Л. Смирновой алиментарными названы пособия, имеющие источником выплаты исключительно средства государственного бюджета, тогда как в определениях пособий белорусских и казахстанских ученых признак алиментарности является общим (родовым) признаком социальных пособий.

Такая разница взглядов на алиментарность социальных пособий обусловлена различным подходом к пониманию этого признака среди современных ученых. Как отмечает Е.Е.Мачульская, алиментарными нельзя

²³ См.: Кучма М.И. Проблемы правового регулирования обеспечения граждан пособиями // Роль социального обеспечения в решении проблем бедности и совершенствования методики преподавания права социального обеспечения: Материалы всероссийской научно-практической конференции / под ред. Э.Г.Тучковой – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С.225-226.

²⁴ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

²⁵ См.: Абрамчик Л.Я., Авдей А.Г., Агиевец, и др. Указ. соч. С. 291; Межибовская И.В. Указ. соч. С. 75; Смирнова Н.Л. Пособия по временной нетрудоспособности как вид страхового обеспечения по праву социального обеспечения современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток. 2002. С.65.

назвать отношения по предоставлению социальных пособий за счет страховых фондов, поскольку они выплачиваются на «возмездной, но не эквивалентной основе»²⁶.

Ю.Б. Корсаненкова утверждает, что бюджетные пособия большей частью не являются алиментарными. Получатели бюджетных пособий не платят специальные взносы, но принимают участие в экономической деятельности до назначения им пособий (до получения травмы во время участия в контртеррористической операции, поствакцинального осложнения и др.), поэтому источниками формирования таких средств выступают налоги с полученных доходов. А, следовательно, можно говорить о «возмездной основе» таких пособий, что, безусловно, лишает их алиментарного характера²⁷.

М.В.Филипова²⁸ и М.В.Лушникова, напротив, выделяют такие черты социальных пособий, как «бесплатность» и «безэквивалентность», а также отсутствие требования встречных действий от обеспечиваемого лица²⁹.

У советских специалистов также не было единодушия по данному вопросу.

А.Е.Пашерстник под «алиментарностью» понимал «материальное содержание кого-либо в силу обязанности, не обусловленной взаимностью»³⁰. По его мнению, пенсии и пособия имели черты алиментарности, поскольку соизмерялись «не с затратами труда, а с прошлым заработком, который служит показателем уровня потребления у данного лица, т.е. овеществленного труда, заключенного в благах, необходимых для его содержания»³¹.

²⁶ См.: Мачульская Е.Е. Указ.соч. С.154.

²⁷ См.: Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.17.

²⁸ См.: Право социального обеспечения / под ред. М.В.Филипповой. М.: Юристъ, 2006. С.50.

²⁹ См.: Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. С. 510.

³⁰ См.: Пашерстник А.Е. Правовые вопросы вознаграждения за труд рабочих и служащих. - М.: АН СССР, 1949.С.141.

³¹ См. Там же.

В.А. Арапов к числу алиментарных относил только социальные пособия, полагая, что право на пособие и его размер не зависят от прошлой общественно-полезной деятельности, в то время как пенсия по старости, по его мнению, является выслуженным, заработанным социальным обеспечением³².

Наиболее полную характеристику алиментарности в советский период дала Р.И. Иванова. Она определяла этот термин как «способ предоставления всех видов социального обеспечения и обслуживания на справедливой основе в объеме нормального уровня жизненного стандарта, сложившегося на данном этапе развития советского общества, бесплатно, безэквивалентно, а не в порядке ответных действий за новый встречный труд, без применения договорных начал из фонда социального обеспечения»³³.

Представляется, что современная законодательная база РФ, РБ и РК позволяет говорить об алиментарности бюджетных пособий, выплачиваемых в рамках оказания гражданам *государственной социальной помощи*. Такие пособия предоставляются малоимущим семьям, уровень среднедушевого дохода которых для назначения пособий определяется в установленном законом порядке (в РФ и РК – пособие на ребенка, в РБ – ежемесячные и единовременные социальные пособия на каждого члена семьи и для приобретения товаров на ребенка)³⁴.

По верному замечанию Е.Е.Мачульской, экономическая сторона указанных отношений характеризуется полной бесплатностью для получателя: источником финансирования пособий выступают не страховые

³² См.: Арапов В.А. Социальное обеспечение в СССР/ В.А.Арапов, А.В.Левшин. – М.,1959.

³³ См.: Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения. М., 1983. С.134.

³⁴ См: статью 7 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699; пункт 2 указа Президента РБ от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 30 января 2012 г. № 12, 1/13263; статью 2 Закона РК от 17 июля 2001 г. № 246-ІІ «О государственной адресной социальной помощи» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 год, № 17-18, ст.247.

взносы, а средства бюджетов различных уровней (преимущественно регионального)³⁵. Д.Е. Кожевников отмечает, что оказание государственной социальной помощи не связано с обязанностью получателя осуществлять какие-либо выплаты как в прошлом, так и в будущем. Одним из основных признаков государственной социальной помощи является безвозмездный характер ее предоставления³⁶.

К алиментарным пособиям относятся бюджетные пособия на погребение в РФ и РБ, а также социальные пособия беженцам³⁷. Последние, не являясь гражданами, и не принимая участия в экономической деятельности данных государств, вправе рассчитывать на «бесплатные» и «безэквивалентные» денежные выплаты, установленные национальным законодательством.

На «бесплатные» и «безэквивалентные» выплаты также вправе рассчитывать граждане из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей по законодательству РФ, РБ и РК³⁸.

На базе современного законодательства о пособиях в РБ, по мнению Л.Я.Абрамчика, на безвозмездной основе предоставляются и некоторые семейные пособия, например, пособие семье по уходу за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет³⁹. Это пособие не назначается работающим

³⁵ См.: Мачульская Е.Е. Указ. соч. С.76-77.

³⁶ См.: Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь малоимущим гражданам: правовые вопросы: Дис. ... канд.юрид.наук. – Екатеринбург. 2010. 26с. С.14.

³⁷ См.: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // РГ.-1997. -3 июн.-№ 126; Закон РБ от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 2 июля 2008 года № 158, 2/1451.

³⁸ См.: Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; Закон РБ от 21 декабря 2005 г. № 73-З «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 5 января 2006 г., № 2, 2/1170; Закон РК о государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту.

³⁹ См.: Абрамчик Л.Я., Авдей А.Г., Агиевец, и др. Указ. соч. (ч.II) 667с. С.288.

по трудовым договорам (контрактам), гражданско-правовым договорам, являющимся ИП, частными нотариусами, адвокатами и др. На пособие могут рассчитывать лица, которые фактически осуществляют уход за ребенком-инвалидом до 18 лет, не имея при этом каких-либо источников самостоятельного дохода. Аналогичные нормы содержатся в Законе РК о пособиях семьям с детьми в случае обеспечения пособием на детей, когда среднедушевой доход семьи ниже стоимости продовольственной корзины, и пособием лиц, воспитывающих ребенка-инвалида (детей-инвалидов).

Можно сделать вывод, что в современных условиях алиментарность, как признак социальных пособий, *присуща исключительно бюджетным пособиям* и является для них *специфическим признаком*.

Наиболее полное определение пособий последних лет было предложено Н.Л.Смирновой, которая под пособиями понимала «денежные выплаты, отличные от пенсий, компенсаций и субсидий, сохраняющие в определенных случаях (для пособий за счет госбюджета) алиментарный характер, ограниченные временными рамками (единовременные, ежемесячные, периодические), выплачиваемые в установленных случаях с целью поддержания прежнего материального положения лица (возмещение утраченного заработка, дополнительных расходов), назначаемые с учетом участия в той или иной форме занятости за счет средств внебюджетных фондов, госбюджета, муниципальных средств и средств работодателя в размерах, соотносимых с заработком или в твердо установленных суммах»⁴⁰.

Определение пособий, предложенной Н.Л. Смирновой с некоторыми оговорками можно использовать и для социальных пособий в РБ и РК.

В определении пособий Н.Л. Смирновой содержится такой общий признак социальных пособий, как денежная форма предоставления. Однако, верно замечание Л.Я. Абрамчик, что данный юридический признак сам по

⁴⁰ См.: Смирнова Н.Л. Пособия по временной нетрудоспособности как вид страхового обеспечения по праву социального обеспечения современной России: Дис.... канд. юрид. наук. – Владивосток. 2002. С. 65.

себе не отграничивает пособия, например от таких выплат, как пенсии или компенсационные выплаты⁴¹.

На наш взгляд, определение пособий следовало бы дополнить таким важным признаком как гарантированность предоставления. Данный признак содержится в определениях пособий, предложенных российскими и белорусскими учеными – Л.Я. Абрамчиком, К.С. Батыгиным, В.П. Галагановым, И.В. Гущиным, Э.Г. Тучковой.

По мнению В.П. Галаганова, гарантированность предоставления пособий обусловлена следующим: 1) право на пособие и его объем регулируется законодательством (при наступлении соответствующих юридических фактов пособие подлежит немедленной и полной реализации); 2) для получателя не имеет значения факт наличия или отсутствия финансовых средств для выплаты пособия (в случае отказа в выплате пособия по этой причине гражданин имеет право на защиту двумя способами: в административном порядке (путем обращения в вышестоящий орган, осуществляющий выдачу пособия) и в судебном порядке)⁴².

Бюджетные пособия в РФ, РБ и РК характеризуются следующими основными признаками: 1) денежная форма предоставления; 2) периодичность выплаты (единовременные, ежемесячные, периодические); 3) целевая направленность (возмещение утраченного заработка, дополнительных расходов); 3) источник выплаты (средства государственного бюджета).

Источник выплаты бюджетных пособий – это средства федерального (в РБ и РК – республиканского) бюджета, а также региональных бюджетов в РФ (например, региональное пособие на ребенка), местных (региональных) –

⁴¹ См.: Абрамчик Л.Я., Авдей А.Г., Агиевец, и др. Указ. соч. С. 290.

⁴² См.: Галаганов В.П. Указ. соч. С. 181.

в РК (пособие на детей до 18 лет и др.) и в РБ (пособие на погребение в случае смерти не работавшего лица и не являющегося пенсионером и др.)⁴³.

Еще одним источником выплаты являются *субвенции* (пособие передаче ребенка на воспитание в семью, при рождении ребенка и по уходу за ребенком до полутора лет неработающим и др.)⁴⁴. Поскольку органы местного самоуправления в РФ, РБ и РК не входят в систему государственных органов⁴⁵ и средства муниципальных образований не являются государственной собственностью, пособия из местных бюджетов не должны включаться в систему государственных пособий. Данной точки зрения придерживаются российские, белорусские, и казахстанские ученые⁴⁶, с чем нельзя не согласиться.

Из определения Н.Л.Смироновой следует и такой признак пособия, как «участие в той или иной форме занятости».

Это лишь отчасти характеризует бюджетные пособия, поскольку охватывает не все их виды. Например, пособие по уходу за ребенком в РФ и РБ назначается как работающим гражданам, включая лиц определенной

⁴³ В Белоруссии и Казахстане в соответствии с БК РБ (ч.1 ст. 6) и БК РК (ч.1 ст. 6) выделяют бюджеты двух уровней: республиканский и местные (областной бюджет, бюджет города республиканского значения, бюджет района) бюджеты.

⁴⁴ Субвенция - (от лат. *subvenire* - приходить на помощь) - средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов, и в отличие от дотации должна быть использована строго по целевому назначению и в установленный срок; в противном случае она подлежит возврату предоставившему ее органу//

⁴⁵ См.: Статья 12 Конституции РФ (см.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398); ст. 120 Конституции РБ (см.: Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 5 января 1999 года, №1); ст. 89 Конституции РК (см.: Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217).

⁴⁶ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. – С.69.; Василевич Г.А., Василевич С.Г., Греченков А.А. и др. Указ. соч. С. 33; Смирнова Н.Л. Указ. соч. С. 90; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ. соч. С. 16.

категории занятого населения (обучающиеся⁴⁷, военнослужащие по контракту и приравненные к ним лица⁴⁸), так и неработающим, которым право на пособие гарантировано независимо от «участия в той или иной форме занятости». В РФ и РБ неработающим гражданам также гарантировано право на пособие при рождении ребенка, в РБ – семейные пособия (например, на детей старше трех лет из отдельных категорий семей, в которых воспитывается ребенок-инвалид в возрасте до 18 лет, ребенок в возрасте до 18 лет, инфицированный вирусом иммунодефицита человека и др.).

Размеры гарантированных бюджетных пособий значительно ниже пособий, выплачиваемых работающим гражданам из средств социального страхования.

Так, в РФ гарантированный размер пособия по уходу за первым ребенком в возрасте до 1,5 лет с учетом индексации на 1 февраля 2017 г. составляет 3065,69 руб., по уходу за вторым ребенком и последующими детьми – 6131,37 руб., в то время как работающие граждане получают это пособие в размере 40% среднего заработка, на который начисляются страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством⁴⁹, при

⁴⁷ Для удобства здесь и далее по тексту под обучающимися женщинами понимаются женщины: в РФ – обучающиеся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования, образовательных организациях дополнительного профессионального образования и научных организациях; в РБ – получающие профессионально-техническое, среднее специальное, высшее и послевузовское образование в дневной форме получения образования, проходящие подготовку в клинической ординатуре в очной форме.

⁴⁸ Под лицами, приравненными к военнослужащим по контракту, для целей настоящей работы понимаются лица: в РФ – проходящие службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, в Государственной противопожарной службе, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, в таможенных органах; в РБ – рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Следственного комитета РБ, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля РБ, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

⁴⁹ См.: Статью 15 Закона о государственных пособиях.

О похожей ситуации с размером пособия по уходу за ребенком в РБ свидетельствует ст.13 Закона РБ о пособиях семьям с детьми. Например, лицам, получающим

максимальном размере пособия по уходу за ребенком не более 12262,76 руб. за полный календарный месяц⁵⁰.

Было бы целесообразно выработать иные критерии определения размеров гарантированного пособия по уходу за ребенком в РФ, привязав его к размеру федерального прожиточного минимума или хотя бы к минимальному размеру оплаты труда (МРОТ)⁵¹.

Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части установления минимальных гарантий по оплате труда работников)» в 2017 году предлагается установить единую величину МРОТ, выраженную в процентах от региональных прожиточных минимумов, с поэтапным повышением величины в процентах: с 1 января 2017 года - 65%; с 1 января 2018 года - 75%; с 1 января 2019 года - 85%; с 1 января 2020 года и в последующие годы - 100%⁵². Такой МРОТ может быть воспринят российским законодателем в качестве базового критерия для установления минимальных размеров бюджетных пособий.

Зависимость права на получение пособия в определенном размере от «участия в той или иной форме занятости» прослеживается и в законодательстве о пособии по безработице в РФ и РБ.

Работающим гражданам, уволенным из организации в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, по основаниям, установленным ст. 33-34 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости

послевузовское образование в дневной форме с выплатой стипендии, лицам, которые проходят подготовку в клинической ординатуре в очной форме, пособие по уходу за ребенком назначается в размере 50% общеустановленного размера пособия, исчисляемого в процентах к среднему заработку получателя пособия.

⁵⁰ См.: Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей») // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83400/ad3cbd2c6c4dfcebeca7a8cb9277023dbff9eb22/#dst100031.

⁵¹ С 1 июля 2016 г. федеральный МРОТ был установлен в размере 7500 руб. (см.: Федеральный закон от 2 июня 2016г. № 164-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» // СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3288).

⁵² См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части установления минимальных гарантий по оплате труда работников)»// СПС «КонсультантПлюс», URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43385.html>.

населения в Российской Федерации» (далее – Закон РФ о занятости населения)⁵³, в первом периоде безработицы пособие исчисляется из среднемесячного заработка и не может превышать максимальной величиной пособия. Для лиц, впервые ищущих работу (ранее не работавших), стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, пособие и в первом, и во втором периоде безработицы назначается в размере минимальной величины пособия.

В РБ в соответствии со ст. 24 Закона РБ от 15 июня 2006 года № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» (далее – Закон РБ о занятости населения)⁵⁴ безработным, которые в течение 12 месяцев, предшествующих регистрации в органах службы занятости, имели оплачиваемую работу (доход) не менее 12 календарных недель, получают пособие в процентах от средней заработной платы (дохода), но не менее одной базовой величины и не более двух базовых величин⁵⁵. Остальные лица вправе рассчитывать на пособие в процентах от базовой величины. Институт базовой величины был введен в РБ с 1 января 2002г. ввиду стремительного роста минимальной заработной платы в РБ (более чем в 450%), исходя из которой производилась индексация штрафов, и как следствие невозможности производить их индексацию. С 1 января 2017 г. базовая величина установлена в размере 23 белор.руб⁵⁶, что в РФ на 1 января 2017 г. составило – 712, 08 руб.⁵⁷

⁵³ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

⁵⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 22 июня 2006 года, № 94, 2/1222.

⁵⁵ Базовая величина – экономический показатель, который определяет абстрактную ценность покупательской способности денег, не связанную с оценкой каких-либо конкретных материальных или нематериальных благ, устанавливается в соответствии с подпунктом 1.3 п. 1 Декрета Президента Республики Беларусь от 15 февраля 2002 г. № 3 «О некоторых вопросах регулирования минимальной заработной платы»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 18 февраля 2002 г., № 1/3501.

⁵⁶ См.: Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 28 ноября 2016 г. № 974 «Об установлении размера базовой величины» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 1 декабря 2016 г., № 5/42991.

⁵⁷ См.: Калькулятор валют: калькулятор курса белорусского рубля к российскому рублю: <http://calcsoft.ru/kalkulator-kursa-belorusskogo-rublya-k-rossiyskomu-rublyu>.

В РК все социальные пособия выплачиваются из средств государственного бюджета. На случай потери трудоспособности, кормильца, работы, потери дохода в связи с беременностью и родами, усыновлением (удочерением) новорожденного ребенка (детей), уходом за ребенком по достижении им возраста одного года с 1 января 2005 г. введены социальные выплаты в рамках системы обязательного социального страхования⁵⁸.

Некоторым социальным пособиям в РК присуща другая терминология, чем в РФ, что указывает на связь пособия с участием его получателя в той или иной форме занятости.

Так, социальные пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, установленные Законом РК о государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, были введены с 1 января 1998 г. в результате пенсионной реформы с целью обеспечения гарантированной минимальной денежной помощи лицам, не обретшим права на трудовую пенсию в связи с отсутствием у них трудового стажа. Такие лица были переведены в разряд получателей пособий, при условии, что сумма пособий не должна быть ниже назначенной ранее пенсии⁵⁹.

Как отмечает И.В.Межибовская, такой вид пособий отличен от других по правовой природе: эти пособия являются единственным и (или) основным источником средств существования⁶⁰. Производность этих пособий от пенсий, позволяет сделать вывод, что право на их получение в определенном размере, да и само право на эти пособия, тесно связано с «участием в той или иной форме занятости». То же можно сказать и о государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных

⁵⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года № 405-III «Об обязательном социальном страховании»// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., № 9, ст. 41.

⁵⁹ См.: Статью 71 Закона РК от 21 июня 2013 г. № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2013 г., июнь, № 10-11 (2635-2636), ст. 55.

⁶⁰ См.: Межибовская И.В. Указ. соч. – С.75.

работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда (Список № 1 и Список № 2)⁶¹. Право на такое пособие зависит не только от вида и условий прошлой трудовой деятельности, но и от наличия необходимого стажа работы.

Признак «участия в той или иной форме занятости» прослеживается у специального государственного пособия⁶², которое было введено в РК в качестве замены социальных льгот для определенных категорий граждан (в частности, участников и инвалидов ВОВ, Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда; многодетных матерей, награжденных подвесками «Алтын алка», «Куміс алка» или получивших ранее звание «Мать-героиня» и др.)⁶³.

Вместе с тем, в РК пособие по уходу за ребенком в соответствии с ч. 4 ст. 1 Закона РК о пособиях семьям с детьми предоставляется как работающим (застрахованным) лицам, так и всем остальным гражданам, с

⁶¹ См.: Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 414-І «О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда или на работах с вредными и тяжелыми условиями труда»// Ведомости Парламента РК, 1999 г., № 19, ст. 647; Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 1999 года № 1930 «Об утверждении Списка № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда и Списка № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей на работах с вредными и тяжелыми условиями труда» // URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения 01.06.2016).

⁶² См.: Закон РК о специальном государственном пособии.

⁶³ В РФ этот вид обеспечения предоставляется населению по личному выбору получателя либо в виде денежных выплат, либо в виде сохранения социально-бытовых льгот, в том числе в рамках коммунальных услуг – «монетизация льгот» (см. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607), в отличие от РК, где такой выбор не предусмотрен (см. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 декабря 2007 г. № 1283 «О внесении дополнений и изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 1999 года № 1930// URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения 01.06.2016).

разницей в отношении размеров выплат. Работающим лицам, размер пособия (социальной выплаты на случай потери дохода в связи с уходом за ребенком по достижении им возраста одного года) устанавливается исходя из среднемесячного размера дохода за последние 24 месяца, учтенного в качестве объекта социальных отчислений и умноженного на коэффициент замещения дохода (0,4), за вычетом 10% пенсионных взносов⁶⁴.

При этом максимальный размер пособия работающим не должен превышать 40% от десятикратного размера минимальной заработной платы – 97 836 тенге или 17470 руб.⁶⁵, а минимальный размер – не менее размера гарантированного минимума неработающим лицам.

Гарантированный минимум пособия устанавливается Законом РК о пособиях семьям с детьми в зависимости от месячного расчетного показателя (МРП)⁶⁶ на первого, второго, третьего, четвертого и последующих детей. Так, на первого ребенка в РК размер гарантированного пособия установлен в размере 5,75 МРП (13046,75 тенге или 2372 руб.)⁶⁷, на второго – 6,81 МРП

⁶⁴ См.: Статью.23-2 Закона Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года № 405-III «Об обязательном социальном страховании» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003. № 9. Ст. 41.

⁶⁵ Размер минимальной заработной платы ежегодно устанавливается законом о республиканском бюджете. С 1 января 2017 г. она составляет – 24459 тенге (см.: Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2016 года № 25-VI «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы»// Ведомости Парламента РК, 2016 год, ноябрь, № 21 (2718), ст. 115).

⁶⁶ МРП устанавливается ежегодно законом о республиканском бюджете и применяется для исчисления пособий и иных социальных выплат, штрафных санкций, налогов и других платежей в соответствии с законодательством РК. С 1 января 2017 года он составляет 2269 тенге (см.: Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2016 года № 25-VI «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы»// Ведомости Парламента РК, 2016 год, ноябрь, № 21 (2718), ст. 115).

⁶⁷ Соотношение размеров гарантированных пособий по уходу за ребенком с уровнем цен в РК дает основание полагать, что такие размеры являются крайне низкими: цена зимней шапки для ребенка установлена в размере 6940 тенге, демисезонной обуви – 6785 тенге, что в сумме составляет 13725 тенге и превышает размер ежемесячного пособия на первого ребенка – 13046, 75 теге (см.: Официальный сайт магазина «AsiaMarket», URL: <https://asia-market.kz/>).

(15452 тенге или 2759 руб.), на третьего – 7,85 МРП (17812 тенге или 3180 руб.), на четвертого и последующих – 8,9 МРП (20 194 тенге или 3606 руб.)⁶⁸.

Правовые нормы о повышенных размерах пособия по уходу за третьим, четвертым и последующими детьми в РК могут быть восприняты российским законодателем. Повышенный размер ежемесячного пособия по уходу за ребенком отвечает целям повышения рождаемости, сокращения тенденции старения населения ввиду роста показателей смертности в соответствии с Концепцией демографической политики РФ на период до 2025 года⁶⁹.

Сегодня в РФ федеральный гарантированный минимум пособия дифференцируется только на первого и второго ребенка. При рождении третьего и последующих детей размер пособия соответствует размеру на второго ребенка. И только в некоторых субъектах установлены повышенные размеры ежемесячных денежных выплат при рождении третьего и последующих детей⁷⁰.

Для выравнивания минимальных гарантий всем семьям с детьми, независимо от региона проживания, следует в п.1 ч. 1 ст. 15 Закона о государственных пособиях установить соответствующие размеры пособий по уходу за третьим и последующими детьми в более высоком размере, чем за вторым ребенком. При этом разница между пособиями на третьего (последующих детей) и второго ребенка может составлять разницу между

⁶⁸ См.: Курс валют мира: курс рубля к казахстанскому тенге (URL: <http://kurs.rukivnogi.com/rossiyskiy-rubl-kazahskiy-tenge/>), по состоянию на 1 февраля 2017 года.

⁶⁹ См.: Указ Президента РФ от 9 октября 2007г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»// СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

⁷⁰ Такие выплаты до достижения ребенком возраста трех лет установлены, например, в Самарской и Калининградской областях (см.: ст.2 Закона Самарской области от 16 июля 2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей»// Волжская коммуна.2004. № 133; ст.13.1 Закона Калининградской области от 14 января 2005 г. № 487 «О пособиях гражданам, имеющим детей»// РГ. 2005. № 16).

размерами пособий по уходу за первым и вторым ребенком – 50% величины пособия.

Таким образом, *связь с занятостью получателей в определенных сферах профессионально деятельности*, в частности для военнослужащих по контракту и приравненных к ним лиц, влияет на размеры бюджетных пособий, что необходимо учитывать при определении видовых (отграничительных) признаков бюджетных пособий.

В определении Н.Л. Смирновой указывается такой признак социальных пособий, как размер, который устанавливается в соответствии с заработком или в твердых денежных суммах, что, представляется, можно применить и к бюджетным пособиям.

В соответствии с *заработком (денежным довольствием, денежным содержанием, окладом по должности)* РФ и РБ устанавливается пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком военнослужащим по контракту и приравненным к ним лицам; *в размере стипендии* – пособие по беременности и родам обучающимся женщинам.

В РФ также устанавливается подъемное пособие в связи с назначением (поступлением) на воинскую должность (службу), зачислением в военную профессиональную образовательную организацию или военную образовательную организацию высшего образования, срок обучения в которой превышает один год, или в связи с передислокацией воинской части; пособие в связи с увольнением с военной службы (отчислением с военных сборов) военнослужащих (граждан, призванных на военные сборы)⁷¹. В таком же порядке установлены размеры: единовременных пособий при увольнении военнослужащих с военной службы в РБ; подъемного пособия военнослужащим по контракту и членам их семей в связи с переездом в РК⁷².

⁷¹ См.: Подпункт 1 п. 2, п. 6 ст. 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

⁷² См.: Статью 192 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2005 г. № 186 // Национальный

В размерах, соизмеримых с заработком (денежным содержанием, окладом по должности, денежным вознаграждением) также выплачиваются: в РФ – выходные пособия при увольнении прокурорам, научным и педагогическим работникам органов прокуратуры, а также сотрудникам или работникам федеральной противопожарной службы; в РБ – выходные пособия государственным служащим, пособие лицам, сотрудничающим по контракту с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, (членам их семей) в случае их увечья (гибели) в связи с участием в проведении оперативно-розыскных мероприятий; в РК – пособие в связи с увольнением сотрудника правоохранительных органов, пособие семье (иждивенцам) конфиденциального помощника, сотрудничающего на платной основе с органами правоохранительной деятельности в случае его гибели в связи с участием в проведении оперативно-розыскных мероприятий; в РФ, РБ и РК – пособия ушедшим или удаленным в отставку судьям и др.⁷³.

Следует отметить, что в РФ и РК бюджетные пособия, предусмотренные специальными законами, устанавливаются в зависимости

реестр правовых актов Республики Беларусь от 2 мая 2005 года, № 69, 1/6402; ст. 44 Закона РК от 16 февраля 2012 г. № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012 год, март, № 5 (2606), ст. 40).

⁷³ См.: Часть 2 ст.44 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; ст. 15, ч.6 ст.19 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»// Ведомости СНД и ВС РФ.1992. № 30. Ст. 1792 ст.20; Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; Закон РБ от 9 июля 1999 г. № 289-3 «Об оперативно-розыскной деятельности»//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999. № 57, 2/64; ст. 51 Закона РБ от 14 июня 2003 г. №204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003. №70, 2/953; п. 1.2 Указа Президента РБ от 27 декабря 2011 г. № 604 «О гарантиях материального и социального обеспечения судей Суда Евразийского экономического сообщества» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2015. № 1/15605; ч. 7 ст. 81 Закона РК от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе»// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011 год, январь, № 1 (2578). Ст. 4; ч. 7 ст. 23 Закона РК от 15 сентября 1994 г. № 154-ХIII «Об оперативно-розыскной деятельности»//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996. № 14. Ст. 275; ч. 2 ст. 35 Закона РК от 25 декабря 2000 г. № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан»//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000. № 23. Ст. 410.

от размера: в РФ - *социальной пенсии*, в РК - *пенсионной выплаты за выслугу лет, пенсионной выплаты кормильца*⁷⁴.

В законодательстве РФ встречаются пособия в *твердо установленных денежных суммах*: 1) при рождении ребенка, при передаче ребенка на воспитание в семью; по беременности и родам женщинам, уволенным в связи с ликвидацией организации в течение 12 месяцев, предшествующих дню признания их безработными и др.; 2) беженцам и вынужденным переселенцам⁷⁵; 3) гражданам при возникновении у них поствакцинальных осложнений; 4) по безработице; 5) установленные специальными законами (например, пособие членам семьи (погибшего (умершего)) сотрудника, военнослужащего или работника федеральной противопожарной службы при исполнении служебных обязанностей до истечения одного года со дня увольнения из Государственной противопожарной службы)⁷⁶.

Большинство бюджетных пособий в твердых размерах назначается неработающим и не подлежащим социальному страхованию лицам, для которых они являются минимальной социальной гарантией.

Пособия в твердо установленных денежных суммах появились в РФ ввиду изменения в начале 90-х гг. подходов к определению их размеров⁷⁷. Изначально размеры большинства пособий, в особенности на детей, устанавливались в процентном отношении к МРОТ.

⁷⁴ См.: Статью 1 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 137-ФЗ «О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3815; ст.8 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617; ч. 5 ст. 69 Закона РК от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе»// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011. № 1 (2578). Ст. 4; ч. 9 ст. 78 Закона РК от 13 февраля 2012 г. № 552-IV «О специальных государственных органах Республики Казахстан»// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012. № 4 (2605). Ст. 31.

⁷⁵ См.: Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; Закон РФ о беженцах.

⁷⁶ См.: Статья 9 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁷⁷ См.: Куприянова Е. Пособия на детей: что в перспективе // Социальная защита.2001. №7.С.34.

Переход к установлению размеров пособий в твердой денежной сумме⁷⁸, как отмечают М.Л.Захаров и Э.Г.Тучкова, был обусловлен снижением реального уровня социальных выплат, исчисляемых от «законсервированного и крайне низкого минимального размера оплаты труда», который более чем в 10 раз был ниже прожиточного минимума⁷⁹. Кроме того, соизмерение пособий с МРОТ тормозило повышение минимальной оплаты труда⁸⁰.

В результате, Федеральным законом от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» (далее – Закон о порядке установления социальных выплат в РФ)⁸¹ была определена базовая сумма для исчисления размеров социальных выплат – 100 руб. До 1 января 2005 г. согласно ст. 2 этого Закона повышение размеров стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат осуществлялось исходя из постепенного увеличения соотношения между размерами этих выплат и величиной федерального прожиточного минимума. В дальнейшем, переход к ежегодной индексации социальных выплат в зависимости от прогнозируемого уровня инфляции, способствовал стремительному снижению их размеров. Сегодня размер бюджетных пособий в твердом денежном выражении не достигает величины МРОТ.

В РФ имеются пособия, выплачиваемые из региональных бюджетов, в размере *величины прожиточного минимума в регионе*. Например, в Законе г. Москвы от 30 сентября 2009 г. № 39 «О молодежи» (далее – Закон г. Москвы о молодежи)⁸² дополнительное единовременное пособие при рождении ребенка молодым семьям назначается в размере пятикратной величины

⁷⁸ См.: Федеральный закон от 7 августа 2000г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

⁷⁹ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С.346.

⁸⁰ См. Там же.

⁸¹ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

⁸² Ведомости Московской городской Думы, 29 декабря 2009. № 11. Ст. 281.

прожиточного минимума на первого ребенка, семикратной – на второго ребенка, десятикратной – на третьего и последующих детей. Пособия в РФ в рамках государственной социальной помощи в соответствии с Законом о государственной социальной помощи устанавливаются также в размере регионального *прожиточного минимума*.

В одних субъектах РФ размер регионального прожиточного минимума выше⁸³, в других – ниже федерального минимума⁸⁴.

Исходя из сказанного, можно предложить повысить размер бюджетных пособий в твердых денежных суммах до величины федерального прожиточного минимума. В пользу этого говорит тот факт, что прожиточный минимум, определенный в нашей стране в размере физиологического минимума (ФМ), предназначенного только для поддержания человеком

⁸³ См., например: за III квартал 2016 г. (на 1 января 2017 г.) в Москве он составляет 15 307 руб. (см.: Постановление Правительства Москвы от 29 ноября 2016г № 794-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за III квартал 2016 г.»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2016. № 67.), в Санкт-Петербурге – 10 449,5 руб. (см.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 9 ноября 2016 г. № 1018 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге за III квартал 2016 года»// Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 11 ноября 2016г.), в Кабардино-Балкарии – 10285 руб. (см.: Постановление Правительства КБР от 21 ноября 2016 г. № 203-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Кабардино-Балкарской Республике за III квартал 2016 г.» // Официальная Кабардино-Балкария. 2016. № 45) и др.

⁸⁴ См., например: за III квартал 2016 г. (на 1 января 2017 г.) в Мордовии – 7776 руб. (см.: постановление Правительства Республики Мордовия от 26 января 2017 г. № 36 «Об установлении величины прожиточного минимума в Республике Мордовия за IV квартал 2016 года» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1300201701310009>, 31 января 2017 г.), в Татарстане – 8108 руб. (см.: постановление Кабинета Министров № 31 от 26 января 2017 г. «Об утверждении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Республике Татарстан за IV квартал 2016 года»// Официальный портал Правительства Республики Татарстан: http://prav.tatarstan.ru/docs/post/post1.htm?pub_id=843388), Белгородской области – 8099 руб. (см: постановление Правительства Белгородской области от 30 января 2017г. № 28-пп «Об установлении величины прожиточного минимума по Белгородской области за IV квартал 2016 года»// Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3100201702010001>) и др.

своего существования⁸⁵, тем не менее, выше размеров пособий в твердой денежной сумме. В этом нас убеждает сравнение размеров федерального прожиточного минимума за I квартал 2017 г. на душу населения и пособия по уходу за ребенком неработающим гражданам – 9909 руб. и 3065,69 руб. (за первым ребенком), 6131,37 руб. (за вторым и последующими детьми)⁸⁶. Кроме того, ввиду инициативы по установлению единой величины МРОТ в процентах от региональных прожиточных минимумов⁸⁷, размеры таких пособий могут быть определены из МРОТ, если его размер не будет ниже федерального прожиточного минимума.

В РК размеры некоторых пособий устанавливаются в зависимости от минимального размера заработной платы (МЗП)⁸⁸. Это пособие лицу, воспитывающему ребенка-инвалида⁸⁹. С 1 января 2017 г. размер такого пособия составляет – 25681,95 тенге (1,05 МЗП)⁹⁰. Данная величина хотя и не достигает должного уровня материального обеспечения ребенка-инвалида, однако превышает размер пособия по уходу за ребенком, исчисленный из *месячного расчетного показателя (МРП)*⁹¹.

В зависимости от величины *МРП* в РК выплачиваются и другие пособия на детей (на рождение ребенка, на детей до 18 лет), а также некоторые бюджетные пособия, предусмотренные Законом РК о специальном государственном пособии (пособие многодетным матерям,

⁸⁵ См.: Петрусенко С. Уровень вымирания // Социальная защита. 2004. № 11. С.3.

⁸⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 730 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2017 г.»// СЗ РФ. № 26 (Часть II). Ст. 3854.

⁸⁷ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части установления минимальных гарантий по оплате труда работников)» // СПС «КонсультантПлюс», URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43385.html>.

⁸⁸ См.: Статью 7 Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2016 года № 25-VI ЗРК «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы»// Казахстанская правда. 2016. №233 (28359).

⁸⁹ См.: Подпункт 1 п. 1 ст. 1 и ст. 10 Закона РК о пособиях семьям с детьми.

⁹⁰ См.: Подпункт 4 п.1 ст. 10 Закона РК о пособиях семьям с детьми.

⁹¹ См. стр. 34-35.

пособие многодетным семьям, пособие участникам и инвалидам ВОВ и др.)⁹².

Величина прожиточного минимума применяется в РК при определении размеров бюджетных пособий в рамках адресной социальной помощи в соответствии с Законом РК от 17 июля 2001 г. № 246-ІІ «О государственной адресной социальной помощи» (далее – Закон РК о социальной помощи)⁹³. При этом, прожиточный минимум используется для расчета «черты бедности», под которой понимается граница дохода, необходимого для удовлетворения минимальных потребностей человека⁹⁴.

В РБ многие бюджетные пособия также устанавливаются *в зависимости от прожиточного минимума*. Это пособия на детей старше 3-х лет, на ребенка в возрасте до 18 лет, инфицированного вирусом иммунодефицита человека, по уходу за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет; пособия, предоставляемые в рамках адресной социальной помощи в соответствии с Указом Президента РБ от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи» (далее – Указа Президента РБ об адресной социальной помощи)⁹⁵ и некоторые пособия военнослужащим⁹⁶. Однако, и здесь, низкие показатели *бюджета*

⁹² Как отмечают Ж.А.Хамзина и Е.А.Бурибаев, ограниченные размеры индексации и без того низкого МРП (7% при уровне инфляции в 13,6%), а также отсутствие дифференцированного назначения специальных государственных пособий многодетным семьям по количеству детей, резко снижает реальную покупательскую способность таких выплат. Очевидно, порядок определения размеров таких пособий требует пересмотра (см.: См.: Социальная защита семей, воспитывающих детей: законодательная инициатива. Часть 2 (Хамзина Жанна Амангельдиновна профессор, доктор юридических наук; Бурибаев Ермек Абильтаевич профессор, доктор юридических наук)//Информационный сайт «Последние новости», категория Новости науки: https://i-news.kz/news/2016/12/12/8425752-socialnaya_zaschita_semei_vospityvayusch.html (дата публикации - 12 декабря 2016 г.)).

⁹³ «Егемен Казакстан» от 10 августа 2001 года № 170-171 (22775).

⁹⁴ См.: Правила определения черты бедности, утвержденные постановлением Правительства РК от 8 апреля 2000 г. № 537 «О порядке определения черты бедности» //САПП Республики Казахстан, 2000 г..№ 18. Ст. 198.

⁹⁵ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 29 ноября 2013, 1/14639.

⁹⁶ Например, пособие военнослужащим срочной службы, уволенным ввиду заболевания (травмы) в период прохождения военной службы (см. Постановлением Совета Министров

прожиточного минимума (БПМ), который по сути представляет собой ФМ, приводят к низким размерам этих пособий. Так, с 1 ноября 2016 г. по 31 января 2017 г. *БПМ* для детей от трех до шести лет установлен 154, 97 белорусских руб.⁹⁷. Пособие на детей старше 3-х лет⁹⁸ назначается в размере 30% наибольшей величины бюджета прожиточного минимума (БПМ) на каждого ребенка и выходит 46,5 белорусских руб. Данная величина небольшая, но все же выше размеров пособий, определяемых исходя из *базовой величины* (например, пособие по безработице)⁹⁹.

Для характеристики бюджетных пособий в РФ, РБ и РК можно использовать выделяемую Н.Л. Смирновой для социальных пособий *цель выплаты* - «поддержание прежнего материального положения лица (возмещение утраченного заработка, дополнительных расходов)».

К пособиям, целью выплаты которых является *возмещение утраченного заработка* можно отнести пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком в РФ и РБ для определенной категории занятого населения (обучающиеся, военнослужащие по контракту и приравненные к ним лица), а также пособие по уходу за ребенком в РК.

Сюда же отнесем и пособие по безработице в РФ и РБ. При этом из данной группы необходимо исключить пособие по безработице гражданам,

РБ от 13 октября 2014 г. № 969 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пособия гражданам, уволенным с военной службы, в случае заболевания (получения травмы) в период прохождения срочной военной службы»//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 15 октября 2014, № 5/39567); ежемесячное пособие военнослужащему, отстраненному от обязанностей военной службы (см. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 января 2008 г. № 58 «О некоторых вопросах выплаты ежемесячного государственного пособия подозреваемому или обвиняемому, временно отстраненным от должности органом, ведущим уголовный процесс» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 1 февраля 2008 года, № 27, 5/26671).

⁹⁷ См.: Постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 22 июля 2016 г. № 36 «Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в ценах июня 2016 года в расчете на месяц» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30 июля 2016, 8/31148.

⁹⁸ См.: Статья 16 Закона РБ о пособиях семьям с детьми.

⁹⁹ См. стр. 31.

впервые ищущим работу (ранее не работавшим), поскольку выплата этого пособия не зависит от заработка (утраченного дохода).

На возмещение утраченного заработка направлены ежемесячные и единовременные пособия при увольнении с военной службы, из правоохранительных органов, пособия ушедшим и удаленным в отставку судьям и другие социальные пособия, выплачиваемые в размерах, соотносимых с *заработком (денежным содержанием, окладом по должности, денежным вознаграждением)*, для определенной категории занятого населения в РФ, РБ и РК¹⁰⁰.

Бюджетные пособия, целью выплаты которых является «возмещение дополнительных расходов» (повышенных по сравнению с обычными), назначаются в качестве помощи к основным доходам получателей и не соотносятся с оплатой по труду, а определяются из установленного государством социального стандарта: в РФ – твердом размере, размере величины регионального прожиточного минимума; в РБ – из БПМ и базовой величины; в РК - величины прожиточного минимума или МРП.

К ним можно отнести пособия на детей в РФ, семейные пособия в РБ, пособия семьям с детьми в РК, за исключением пособия по уходу за ребенком для занятого населения в этих странах.

С целью возмещения дополнительных расходов назначаются: в РФ – ежемесячные пособия членам семьи умершего члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, умершего Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий¹⁰¹; в РФ и РБ – единовременные пособия членам семьи судей в случае прекращения полномочий судьи ввиду его смерти или вступления в законную силу решения суда об объявлении его

¹⁰⁰ См. подробнее стр. 36-37.

¹⁰¹ См.: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 137-ФЗ «О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3815; Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617.

умершим¹⁰², социальное пособие на погребение; в РФ и РК – подъемное пособие военнослужащим по контракту (в том числе сотрудникам специальных государственных органов в РК) и членам их семьи в связи с переездом; в РК – пособие на оздоровление за время ежегодного основного отпуска судьям и военнослужащим по контракту; пособие членам семьи умершего сотрудника правоохранительных органов (специальных государственных органов), получателя пенсионных выплат за выслугу лет; специальные государственные пособия инвалидам I, II, III групп, детям-инвалидам до 16 лет, детям-инвалидам с 16 до 18 лет I, II, III групп и др.

Есть еще группа пособий, отличающихся по цели выплаты от предыдущих: в РФ – единовременные пособия гражданам, привлекаемым к борьбе с терроризмом и членам их семей в случае гибели привлекаемых лиц¹⁰³, пособия при возникновении поствакцинальных осложнений, единовременные, ежемесячные и дополнительные пособия лицам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча¹⁰⁴; в РК – государственные специальные пособия лицам, работавшим на работах с вредными (особо вредными) и тяжелыми (особо тяжелыми) условиями труда, некоторые специальные государственные пособия (в частности, лицам из числа участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской

¹⁰² См. подробнее стр. 36-37.

¹⁰³ См.: Закон о противодействии терроризму; Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей» // СЗ РФ. 1999. № 35. Ст. 4321.

¹⁰⁴ См.: Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 21, ст. 699; Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.

АЭС в 1988 - 1989 годах, эвакуированных (самостоятельно выехавших) из зон отчуждения и отселения в РК, включая детей, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии), семьям военнослужащих (сотрудников специальных государственных органов), погибших (пропавших без вести) или умерших вследствие ранения, контузии, увечья, заболевания, полученных в период боевых действий в Афганистане или в других государствах. В РБ и РК – пособия лицам, сотрудничающим по контракту с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (в РК – конфиденциальным помощникам) в случае получения увечья в связи с осуществлением оперативно-розыскных мероприятий и членам их семей в случае увечья (гибели) привлекаемых к сотрудничеству лиц¹⁰⁵.

Вышеперечисленные пособия предлагаем объединить по цели *компенсации за причиненный здоровью вред* и отнести эту характеристику к числу признаков бюджетных пособий.

В советский период некоторыми авторами выделялась еще одна группа пособий по целевому назначению – *пособия, которые предоставляются в качестве помощи лицам, не имеющим источника средств существования (дохода)*. Этот критерий сохранился в трудах российских и казахстанских ученых преимущественно в отношении бюджетных пособий¹⁰⁷.

Так, Ю.Б. Корсаненкова к данной группе относит: пособия семьям с детьми беженцев и вынужденных переселенцев, пособие по уходу за ребенком лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию¹⁰⁸.

¹⁰⁵ См. подробнее стр.37.

¹⁰⁶ Подробнее о целевом назначении пособий см. Кучма М.И. Указ. соч. – С. 225.

¹⁰⁷ См.: Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.33; Смирнова М.Л. Указ. соч. С.83,84; Сулейманова Г.В. Указ.соч. С. 302; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ.соч. С.97.

¹⁰⁸ См.: Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. Там же.

Следует согласиться с Г.В. Сулеймановой и отнести к данной группе также и пособие по безработице¹⁰⁹, выплачиваемое в РФ и РБ впервые ищущим работу (ранее не работавшим) гражданам.

В РК эта группе пособий, по мнению А. Ахметова, Г. Ахметовой, Г.М. Жумагулова, представлена пособиями в рамках адресной социальной помощи, основой предоставления которых является безработица по независящим от граждан обстоятельствам¹¹⁰.

Пособия малообеспеченным гражданам, зарегистрированным в качестве безработных в РФ¹¹¹, а также пособия, предоставляемые проживающим отдельно либо ведущим раздельное хозяйство в составе семьи гражданам, зарегистрированным в качестве безработных в РБ, по целевому назначению также относятся к этой группе пособий.

И наконец, как представляется возможным, в данную группу пособий следует включить социальные пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца, по возрасту в РК. Эти пособия являются единственным и (или) основным источником средств существования.

Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель), предоставляемое женщинам военнослужащим по контракту и приравненным к ним женщинам, обладает совершенно особой целью выплаты – *«вынужденное материальное стимулирование бережного отношения женщины к своему здоровью и здоровью будущего ребенка»*¹¹². В связи с этим, его нельзя отнести ни к одной из перечисленных четырех групп социальных пособий по своему целевому назначению.

¹⁰⁹ См.: Сулейманова Г.В. Указ.соч. Там же.

¹¹⁰ См.: Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ.соч. Там же.

¹¹¹ Как справедливо отмечает В.П. Галаганов данную категорию граждан (малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане) правильнее называть малообеспеченными, поскольку наличие имущества не всегда является показателем уровня их дохода, посредством которого определяется нуждаемость человека в том или ином виде материального обеспечения. // Галаганов В.П. Указ. соч. С .479.

¹¹² См.: Кучма М.И. Указ.соч. С.226.

В РК некоторые специальные государственные пособия (например, участникам и инвалидам ВОВ, а также приравненным к ним по льготам и гарантиям лицам¹¹³; не вступившим в повторный брак женам (мужьям) умерших инвалидов войны и приравненных к ним инвалидов, а также женам (мужьям) умерших участников войны, партизан, подпольщиков, граждан, награжденных медалью «За оборону Ленинграда» или знаком «Жителю блокадного Ленинграда», признававшихся инвалидами в результате общего заболевания, трудового увечья и других причин, Героям Советского Союза, Героям Социалистического Труда, кавалерам орденов Славы трех степеней, Трудовой Славы трех степеней, лицам, удостоенным почетного звания «Казакстаннын гарышкер-ушкышы», лицам, награжденным орденами и медалями бывшего Союза ССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы Великой Отечественной войны, а также лицам, проработавшим (прослужившим) не менее шести месяцев с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года и не награжденным орденами и медалями бывшего Союза ССР за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы ВОВ, лицам, которым назначены пенсии за особые заслуги перед Республикой Казахстан; многодетным матерям, награжденным подвесками «Алтын алка», «Куміс алка» или получившим ранее звание «Мать-героиня», а также награжденные орденами «Материнская слава» первой и второй степени) обладают специальной целью выплаты – *за особые заслуги перед обществом и государством*, поэтому не могут быть отнесены ни к одной из названных групп пособий.

Среди бюджетных пособий можно выделить *единовременные* (в РФ и РБ – при рождении ребенка, на погребение, женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; в РФ – при

¹¹³ См.: Статья 4 Закона Республики Казахстан от 5 апреля 1999 г. № 365-І «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан»// Ведомости Парламента РК 1999 г. № 8. Ст. 238; № 23. Ст. 925; 2000. № 23. Ст. 411; 2001. № 2. Ст. 14; 2002. № 6. Ст. 71.

передаче ребенка на воспитание в семью, беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, беженцам и вынужденным переселенцам, гражданам, привлекаемым к борьбе с терроризмом, гражданам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и др.; в РБ – при увольнении с военной службы, лицам, сотрудничающим по контракту с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (членам их семей), в том числе в случае их гибели (увечья) в связи с участием в проведении оперативно-розыскных мероприятий; в РК – военнослужащим по контракту (сотрудникам специальных государственных органов) в связи с переездом, конфиденциальному помощнику (членам его семьи, иждивенцам) в случае его увечья (гибели) в связи с участием в проведении оперативно-розыскных мероприятий, членам семьи умершего сотрудника правоохранительных органов (специальных государственных органов), получателя пенсионных выплат за выслугу лет и др.), *ежемесячные* (в РФ – по уходу за ребенком, на ребенка военнослужащего по призыву, супругу военнослужащего по контракту в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать в связи с уходом за детьми по состоянию здоровья, связанному с условиями их проживания по месту прохождения военной службы супругов, лицам, подвергшимся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и др.; в РБ – по уходу за ребенком, на детей старше трех лет из отдельных категорий семей, на ребенка в возрасте до 18 лет, инфицированного вирусом иммунодефицита человека, по уходу за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, военнослужащему, отстраненному от исполнения обязанностей военной службы, и др.; в РК – по инвалидности, по случаю потери кормильца, по возрасту, по уходу за ребенком, на детей до 18 лет и др.), *периодические* (в РФ и РБ – по беременности и родам, по

безработице; в РБ – военнослужащим срочной службы, уволенным ввиду заболевания (травмы) в период прохождения военной службы¹¹⁴).

Социальное пособие на ребенка в РФ, предоставляемое в рамках государственной (адресной) социальной помощи, выплачивается большинством субъектов ежемесячно (*ежемесячное*)¹¹⁵. Но также может и раз в квартал (*ежеквартальное*)¹¹⁶.

С учетом изложенного предлагается дать следующее определение **бюджетных пособий**, отражающее их специфику: *это гарантированные денежные выплаты определенной продолжительности, выплачиваемые в установленных законом случаях с целью поддержания материального положения лица или в целях компенсации за вред причиненный здоровью, назначаемые из государственного бюджета в размерах, соотносимых с прежним заработком или величиной определенного государством социального стандарта.*

§ 2. Классификация пособий, источником выплаты которых являются средства государственного бюджета

¹¹⁴ Максимальный срок выплаты пособия составляет 120 календарных дней. Выплата пособия прекращается со дня восстановления трудоспособности гражданина, уволенного со срочной военной службы, или установления ему инвалидности в указанный 120-дневный период (см. Постановление Совета Министров РБ 13 октября 2014 г. № 969 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пособия гражданам, уволенным с военной службы, в случае заболевания (получения травмы) в период прохождения срочной военной службы» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 16.10.2014, 5/39567).

¹¹⁵ См., например: Закон г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 66; Закон Калужской области от 30 декабря 2004 года № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка»// Весть. 2005. № 4-9; Закон Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 2004 190-З № 387-III «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей»// Якутия. 2004. № 243 и др.

¹¹⁶ См., например: Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 130-оз «О пособии на ребенка в Иркутской области»// Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. № 4 (том 1).

Сегодня в РФ, РБ и РК действует разветвленная система¹¹⁷ государственных пособий и компенсационных выплат, которая была проанализирована в трудах ученых этих стран¹¹⁸.

Взаимосвязь между отдельными элементами системы можно проследить по определенным *системообразующим признакам (критериям)*.

В качестве признаваемых всеми учеными критериев классификации пособий, образующих систему государственных пособий и компенсационных выплат, в РФ, РБ и РК выступают два основных – *цель предоставления пособий и продолжительность их выплаты*.

Среди других критериев классификации пособий в РФ, РБ и РК можно выделить следующие:

- по кругу обеспечиваемых¹¹⁹, в зависимости от контингента граждан¹²⁰, по субъектам¹²¹;
- по источникам финансирования¹²²; социально-экономической сущности, связанной с источником финансирования¹²³;

¹¹⁷ См.: Система – это множество закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, взглядов, знаний и т.д.), представляющее собой определенное целостное образование, единство. «Систематизировать» означает «приводить в систему, располагать в определенном порядке, устанавливать определенную последовательность»//Словарь иностранных слов. – М.,1988. С.459.

¹¹⁸ См., например: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.63-85; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ. соч. С.96-98; Право социального обеспечения: учебн.пособие под. ред. Х.Т.Мелешко. С.360-364 и др.

¹¹⁹ См.: Чернышева Е.Ф. Правовое регулирование отношений по социальному обеспечению семей, имеющих детей: Дисс. ...к.ю.н. Л.,1981. С.83-92; Полупанов М.И. Пособия по социальному обеспечению в СССР: Учебное пособие для студентов ВЮЗИ. – М., 1976. С.5; Галаганов В.П. Указ. соч. С.184; Сулейманова Г.В. Указ. соч. С.303; Абрамчик Л.Я. Пути совершенствования законодательства в сфере социального обеспечения пособиями граждан Республики Беларусь//Л.Я.Абрамчик// Система прав и законодательства Республики Беларусь: состояние, перспективы развития: материалы респ. Научн.-практич. конф., Гродно, 26-27 апр. 1999 г. – Гродно: Гр.ГУ. – 1999. - Ч.1. С.322-327; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ.соч. С.98.

¹²⁰ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ.соч. С.345.

¹²¹ См.: Право социального обеспечения / под ред. М.В.Филипповой. - М.: Юристъ, 2006. С.170.

¹²² См.: Иванова Р.И. Советское право социального обеспечения: учебник /под ред.А.Д.Зайкина. – М.,1982; Кирякова И.Н. Право социального обеспечения: учебно-методический комплекс. – Новополюцк: ПГУ, 2010. С.86; Право социального обеспечения России: учеб. 4-е изд., перераб. и доп./под ред. К.Н.Гусова. С.364; Галаганов В.П.

- в связи с общественно полезной деятельностью¹²⁴;
- по социально-правовым основаниям обеспечения¹²⁵;
- по юридическим фактам¹²⁶; «характеру оснований предоставления»¹²⁷; группам социальных случаев¹²⁸;
- по нормативным актам, регламентирующим порядок назначения пособий¹²⁹;
- в зависимости от порядка установления законодательства (централизованное и локальное регулирование)¹³⁰;
- действие в пространстве (на территории СССР, республики, региона)¹³¹;
- по порядку определения размера¹³².

Классификация социальных пособий по источникам финансирования, позволяет сделать вывод о наличии в системе государственных пособий и

Указ.соч. С.183; Буянова М.О., С.И.Кобзева, З.А.Кондратьева. Право социального обеспечения. С.115-116; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С.345; Мачульская Е.Е. Указ.соч. С.366-367; Полупанов М.И. Указ. соч. С.4-6; Соловьева Е.В. Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период: Дис. ...канд.юрид.наук. – М., 1995. С.113-114; Сулейманова Г.В. Указ.соч. С.302-303; Указ.соч. под ред. М.В.Филипповой. С.170; Чернышева Е.Ф. Указ.соч. С.83-92; Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД Юрайт, 2013. С. 296.

¹²³ См.: Указ.соч. под ред. И.В. Гущина. С.294; Право социального обеспечения: учебн.пособие под ред. Х.Т.Мелешко. С.360-361.

¹²⁴ См.: Протас Е.В.Правовое регулирование социального обеспечения семей, имеющих детей, в условиях перехода к рыночной экономике: Дис....к.ю.н. – М.,1992. С.93; Галаганов В.П.Указ.соч. С.183.

¹²⁵ См.: Иванова Р.И. Указ.соч. С.30-32; Галаганов В.П.Указ.соч. Там же; Указ.соч. под ред. И.В.Гущина. Там же; Указ.соч. под ред. Х.Т.Мелешко. Там же; Кирякова И.Н.Указ.соч. С.87; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ. соч. С.96-97.

¹²⁶ См.: Полупанов М.И. Указ. соч. Там же; В.П.Галаганов. Указ.соч. С.182.

¹²⁷ См.: Указ.соч. под ред. М.В.Филипповой. Там же.

¹²⁸ См.: Социальное страхование в СССР/Под ред. К.С.Батыгина. – М., 1973. С.97.

¹²⁹ См.: Иванова Р.И. Указ.соч. Там же; Галаганов В.П.Указ.соч. Там же; Указ.соч. под ред. Х.Т.Мелешко. Там же.

¹³⁰ См.: Иванова Р.И. Указ.соч. Там же; Галаганов В.П. Указ.соч. Там же; Указ.соч. под ред. Х.Т.Мелешко. Там же.

¹³¹ См.: Иванова Р.И. Указ.соч. Там же.

¹³² См.: Галаганов В.П. Указ.соч. Там же; Сулейманова Г.В. Указ.соч. Там же; Указ.соч. под ред. Х.Т.Мелешко. Там же; Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ.соч. Там же.

компенсационных выплат двух самостоятельных подсистем - *бюджетной и страховой.*

В рамках бюджетной подсистемы социальные пособия также могут быть классифицированы по некоторым из приведенных выше критериев, что позволяет говорить о наличии отдельной группы бюджетных пособий в системе социальных пособий и компенсационных выплат в РФ, РБ и РК.

По кругу получателей бюджетные пособия в РФ, РБ и РК могут быть разбиты на *две основные группы:*

1) пособия для всех граждан (в определенных случаях для иностранцев и лиц без гражданства, например, пособия беженцам) и 2) пособия для определенных категорий занятого населения (военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, специальных государственных органов, судьям и др.), а также других лиц, на которых не распространяется государственное социальное страхование.

К *первой группе* пособий могут быть отнесены: в РФ, РБ и РК - пособия на детей (при рождении ребенка, при передаче ребенка на воспитание в семью, по уходу за ребенком (за ребенком инвалидом в возрасте до 18 лет)¹³³, на детей до 18 лет и др.); в РФ и РБ – пособия беженцам и вынужденным переселенцам, по безработице, малообеспеченным гражданам, на погребение в случае рождения мертвого ребенка; в РК - специальные государственные пособия.

Остальные бюджетные пособия следует отнести ко *второй группе.*

В РК можно выделить *третью группу* бюджетных пособий – *пособия гражданам, получавшим ранее трудовые пенсии (по инвалидности, по случаю потери кормильца и социальные пенсии), а также пенсии на льготных условиях по Списку №1 и №2.* Это пособия по возрасту, по

¹³³ В РФ и РБ - за исключением иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих на территории РФ и РБ. Указанные лица имеют право на получение пособий на детей (семейных пособий в РБ) только в случае, если они подлежат обязательному социальному страхованию (государственному социальному страхованию в РБ).

инвалидности, по случаю потери кормильца, а также государственные специальные пособия за работу на подземных и открытых горных работах, работах с вредными и тяжелыми (особо вредными и особо тяжелыми) условиями труда.

За основу классификации бюджетных пособий *по кругу получателей* можно принять категории лиц с семейными обязанностями и их родственные связи, исходя из используемых в законодательстве РФ, РБ и РК понятий «пособия в связи с материнством», «семейные пособия», «пособия детям»¹³⁴.

Тогда *по кругу получателей* можно выделить:

1) пособия женщинам в связи с материнством (в РФ и РБ - по беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности; в РК – специальное государственное пособие многодетным матерям, награжденным подвесками “Алтын алка”, “Куміс алка” или получившим ранее звание “Мать-героиня”, а также награжденные орденами “Материнская слава” первой и второй степени);

2) пособия семьям с детьми, получателями которых могут быть матери либо отцы, другие родственники, опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком (на ребенка, по уходу за ребенком, в том числе за ребенком инвалидом, при рождении ребенка, при передаче ребенка на воспитание в семью и др.)

¹³⁴ См., например: статья 3 Закона о государственных пособиях и ст. 1.4. Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18; п.4 ст.6 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880; ст. 3 Закона РБ о пособиях семьям с детьми и п.3 ст. 7 Закона РБ от 21 декабря 2005 года № 73-З «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 5 января 2006 г., № 2, 2/1170; ст. 1 Закона РК о пособиях семьям с детьми и др.

3) пособия, получателями которых являются дети (ребенок) (например, в РФ и РБ - пособие для граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; в РК – специальное государственное пособие детям-инвалидам до 16 лет, детям-инвалидам с 16 до 18 лет I, II, III групп);

4) иные социальные пособия, не вошедшие ни в одну из вышеназванных групп.

По социально-правовым основаниям обеспечения выплаты, по мнению Н.Л. Смирновой, для современной российской системы социальных пособий юридическое значение сохранили – временная нетрудоспособность, деторождение, охрана бюджета семьи при неординарных обстоятельствах, безработица, бедность и сиротство¹³⁵.

Белорусские ученые Л.Я. Абрамчик и И.В. Гуцин¹³⁶ выделяют три социально-правовых основания обеспечения пособиями – *временная нетрудоспособность, семья* (семейные пособия¹³⁷, в том числе и пособие на погребение), *безработица (занятость)*. С ними солидарны А.А. Греченков и Х.Т. Мелешко¹³⁸ за некоторым исключением: пособие на погребение ими выделяется в самостоятельную группу.

Казахстанские ученые (А. Ахметов, Г. Ахметова, Г.М. Жумагулов¹³⁹) для социальных пособий выделяют следующие социально правовые основания обеспечения выплаты: *временная нетрудоспособность, деторождение и несовершеннолетние дети, безработица, поддержание бюджета семьи в неординарных обстоятельствах.*

¹³⁵ См.: Смирнова Н.Л. Указ.соч. С.65-99.

¹³⁶ См.: Указ.соч. под ред. И.В.Гуцина. С.298.

¹³⁷ В данном случае, по мнению Л.Я.Абрамчик, основным признаком отнесения отдельных видов пособий к семейным является их функциональная направленность на материальное обеспечение детей в составе семьи и семьи в целом, поскольку она обременена уходом за ними. Выплаты, производимые в связи с наличием в семье несовершеннолетнего ребенка (детей), поступают в общий семейный бюджет, практического их обособления не происходит и уже из этого бюджета удовлетворяются потребности детей.

¹³⁸ См.: Указ.соч. под ред. Х.Т.Мелешко. С.361.

¹³⁹ См.: Ахметов А., Ахметова Г., Жумагулов Г.М. Указ. соч. С.96-97.

Таким образом, для бюджетных пособий в РФ, РБ и РК:

1) *деторождение и несовершеннолетие*: в РФ и РБ – пособие по беременности и родам, пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности; в РФ, РБ и РК – пособие при рождении ребенка, пособие по уходу за ребенком, пособие на ребенка и др.;

2) *бедность*: в РФ, РБ и РК – пособие малообеспеченным в рамках государственной (адресной) социальной помощи; в РФ и РБ – пособия беженцам и вынужденным переселенцам;

3) *потребность охраны бюджета семьи при неординарных обстоятельствах*: смерть кого-то из членов семьи, в том числе смерть ребенка (в РФ, РБ и РК – пособие на погребение, в том числе в случае рождения мертвого ребенка в РФ и РБ; в РФ - пособие детям, пропавшим без вести), умерших в связи с выполнением служебных обязанностей по борьбе с терроризмом в Республике Дагестан военнослужащих и приравненных к ним лиц, пособие семье гражданина, умершего вследствие поствакцинального осложнения и др.; в РБ - пособие членам семьи лиц, сотрудничающих по контракту с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в случае их гибели в связи с участием в проведении оперативно-розыскных мероприятий; в РК - некоторые специальные государственные пособия, например, пособие семьям военнослужащих, погибших (умерших, пропавших без вести) или умерших вследствие ранения, контузии, увечья, заболевания, полученных в период боевых действий в Афганистане или в других государствах, в которых велись боевые действия и др.); смерть кормильца (пособие по случаю потери кормильца в РК); проживание в местности, где они не могут трудоустроиться (в РФ - пособие супругу военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать в связи с уходом за детьми по состоянию здоровья, связанному с условиями их проживания по месту военной службы супругов).

К группам социально-правовых оснований выплаты бюджетных пособий в РФ и РБ также можно отнести – *безработицу* (пособие по безработице), *сиротство* (пособия для граждан из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей); в РБ и РК – *инвалидность* (в РБ – пособие лицам, сотрудничающим по контракту с органами оперативно-розыскной деятельности, в случае их увечья; в РК – пособие конфиденциальному помощнику органов оперативно-розыскной деятельности в случае его увечья; пособие по инвалидности; некоторые специальные государственные пособия: инвалидам I, II и III групп; детям-инвалидам до 16 лет; детям-инвалидам с 16 до 18 лет I, II, III групп и др.); в РК – *старость* (пособие по возрасту).

Между тем, в РФ и РК некоторые бюджетные пособия имеют иные, отличные от предложенных российскими, белорусскими и казахстанскими учеными, социально-правовые основания выплаты. В РФ для пособий гражданам при возникновении у них поствакцинальных осложнений, пособий лицам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, а также для специального государственного пособия в РК лицам из числа участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1988 - 1989 годах, эвакуированных из зон отчуждения и отселения в РК, включая детей, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии, можно предложить следующее *социально-правовое основание* выплаты – *повреждение здоровья ввиду профилактических прививок, воздействия радиации*.

В РК в отношении специальных государственных пособий многодетным семьям, имеющим 4 и более совместно проживающих несовершеннолетних детей, многодетных матерей, награжденных подвесками «Алтын алка», «Куміс алка» или получившим ранее звание «Мать – героиня», а также награжденным орденами «Материнская слава» I и

II степени; участникам и инвалидам ВОВ, Героям Советского Союза, Героям Социалистического Труда, кавалерам орденов Славы трех степеней, Трудовой Славы трех степеней, лицам, которым назначены пенсии за особые заслуги перед РК, в качестве социально-правового основания выплаты – *особые заслуги перед обществом и государством*. Для государственных специальных пособий в РК лицам, имеющим стаж работы по Спискам №1 и №2 – *вредность, тяжесть, особая опасность условий труда*.

По такому основанию, как «действие в пространстве», классификация бюджетных пособий представляется возможной для РФ (*федеральные и региональные пособия*¹⁴⁰).

Учитывая многообразие органов и учреждений, предоставляющих социальные пособия, правомерно и практически значимо, на наш взгляд, провести классификацию бюджетных пособий по предложенному В.П.Галагановым основанию – *субъектам (органам), осуществляющим выплату пособий*¹⁴¹.

Для бюджетных пособий такими органами являются:

1) *организация, уполномоченный орган государственной власти (государственный орган), где получатель пособия учится (в том числе в РБ проходит подготовку в клинической ординатуре), проходит военную службу по контракту, государственную (гражданскую) службу (в лице руководителя образовательного учреждения, начальника (командования) воинской части, управления обеспечения деятельности или финансовых подразделений органов, учреждений и организаций государственного органа на основании решения его руководителя или должностного лица, на которого*

¹⁴⁰ По региональным пособиям см., например: ст. 3 Закона г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»// Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12(2). Ст. 293; ст. 4 Закона Сахалинской области от 6 декабря 2010 г. № 112-ЗО «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Сахалинской области»// Губернские ведомости. 2010. № 223(3670); ст. 77 Закона Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области»// Губернские вести. 2008. № 116 и др.

¹⁴¹ См.: Галаганов В.П. Организация работы органов и учреждений социального обеспечения в Российской Федерации: учебник. 3-е изд. – М.: КНОРУС, 2015. С. 37.

руководителем возложена обязанность по решению финансовых вопросов, пенсионных органов государственного органа, в том числе в РБ комиссий по назначению государственных пособий семьям, воспитывающим детей¹⁴²).

В РФ и РБ это пособия по материнству (по беременности и родам, при постановке на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности) и семейные пособия (пособия семьям с детьми) по уходу за ребенком, при рождении ребенка и др.

Сюда следует отнести и бюджетные пособия, установленные специальными законами о статусе военнослужащих и приравненных к ним лиц и членам их семей в РФ, РБ и РК¹⁴³.

2) территориальные органы социальной защиты населения по месту жительства получателя пособия.

В РФ это пособия по материнству и пособия на детей женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, лицам, уволенным в период отпуска по уходу за ребенком в связи с ликвидацией организаций, пособия на детей лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в том числе обучающимся (за исключением единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия по уходу за ребенком).

К этой группе пособий в РФ также относятся: пособие беременной жене военнослужащего по призыву и пособие на ребенка военнослужащего по призыву, пособие при возникновении поствакцинальных осложнений, пособие малообеспеченным гражданам, пособие на погребение лиц, не

¹⁴² В РБ пособие при рождении ребенка при его назначении по месту службы, учебы, прохождения подготовки в клинической ординатуре может выплачиваться по решению комиссии по назначению пособий (см. подп.2 п.1 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий семьям, воспитывающим детей, утв. Постановлением Совета Министров РБ от 28 июня 2013 г. № 569 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 10 июля 2013 года, 5/37507.

¹⁴³ См., например, на стр. 36-37.

подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и не являющихся пенсионерами (за исключением пенсионеров, оформивших пенсию досрочно по предложению органов службы занятости в случае, если смерть пенсионера наступила в период получения досрочной пенсии до достижения им возраста, дающего право на получение соответствующей пенсии), в том числе в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности и др.

В РБ это семейные пособия лицам, на которых не распространяется государственное социальное страхование (пособие в связи с рождением ребенка, по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет, на детей старше 3 лет из отдельных категорий семей и др.), пособия малообеспеченным гражданам, пособие на погребение для лиц, на которых не распространяется государственное социальное страхование, и не являвшихся пенсионерами, зарегистрированными на день смерти на территории соответствующей административно-территориальной единицы, также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 196 дней беременности и др.).

3) *органы государственных внебюджетных фондов*: в РФ – территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) (пособия членам семьи умершего члена Совета Федерации и депутата Государственно Думы ФС РФ, Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий); в РБ – Государственный внебюджетный фонд социальной защиты населения РБ (пособие на погребение безработного, зарегистрированного в комитете по труду, занятости и социальной защите Минского городского исполнительного комитета, управления (отделе) по труду, занятости и социальной защите районного (городского) исполнительного комитета, или его детей, не достигших 18-летнего возраста (обучающихся - 23-летнего возраста);

4) органы министерств и ведомств: в РФ - территориальные управления МВД России по вопросам миграции¹⁴⁴ (пособия беженцам и вынужденным переселенцам); территориальные органы Федеральной службы по труду и занятости (Роструд) (пособие по безработице; пособие детям военнослужащих и приравненных к ним лиц, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях) по контракту, в случае, если ребенку пенсия по случаю потери кормильца была назначена в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹⁴⁵ и выплачивается ПФР¹⁴⁶); в РБ – территориальные органы Государственной службы занятости населения (пособие по безработице); в РК – республиканское государственное предприятие «Центр обслуживания населения» (РГП «ЦОН») Министерства по инвестициям и развитию РК¹⁴⁷ и территориальные органы Министерства здравоохранения и социального развития РК

¹⁴⁴ См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»// СЗ РФ. № 15. Ст. 2071.

¹⁴⁵ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

¹⁴⁶ См.: п.3 Правилами выплаты ежемесячного пособия детям отдельных категорий военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях), пенсионное обеспечение которых осуществляется Пенсионным фондом Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 481 «О ежемесячном пособии детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших, объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях)» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3700.

¹⁴⁷ См.: п.5 Правил деятельности центров обслуживания населения, утвержденные приказом Министра транспорта и коммуникаций РК от 19 июня 2013 г. № 463 «Об утверждении Правил деятельности центров обслуживания населения» // «Казахстанская правда» от 23 октября 2013 г. № 299(27573).

(государственный центр по выплате пенсий (ГЦВП), комитеты труда, социальной защиты и миграции, комитеты по контролю и социальной защите)¹⁴⁸ по месту жительства получателя (государственные социальные пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца, по возрасту, государственные специальные пособия по Спискам №1 и №2, специальные государственные пособия, пособия семьям с детьми (на рождение, по уходу за ребенком, на ребенка инвалида); управления по труду и занятости Департамента занятости Министерства труда и социальной защиты РК (пособия на детей в рамках адресной социальной помощи).

В РФ некоторые пособия также могут предоставляться органами, уполномоченными производить назначение и выплату пособий в соответствии с законодательством субъекта РФ, например, при передаче ребенка на воспитание в семью. В Москве, например, таким органом является Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы¹⁴⁹.

Говоря о классификации бюджетных пособий в системе социальных пособий и компенсационных выплат, следует отметить, что по источникам финансирования бюджетные пособия идентичны компенсационным выплатам (социальным компенсациям). Последним в праве социального обеспечения были посвящены труды многих российских ученых¹⁵⁰.

¹⁴⁸ См.: Постановление Правительства РК от 23 сентября 2014 г. № 1005 «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан»// Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2014. № 59-60. Ст.551.

¹⁴⁹ См.: Постановление Правительства Москвы от 27 мая 2008 г. № 425-ПП «Об уполномоченном органе, осуществляющем назначение и выплату единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 32.

¹⁵⁰ См., например: Буянова М.О., С.И.Кобзева, З.А.Кондратьева Указ. соч. С. 45; Буянова М.О., К.Н.Гусов, Р.И.Иванова и др. Указ. соч. С. 428; Галаганов В.П. Указ. соч. С. 221; Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект) / под ред. В.П. Галаганова. М.: «ИНЭК», 2007. С. 80–85; Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ. соч. С. 441; Смиронова Л.Н. Указ. соч. С. 62–63 и др.

Исследуя сущностный характер и целевое назначение социальных компенсаций авторы отмечают, что «в отличие от иных выплат, компенсационными должны являться выплаты, направленные на возмещение определенных затрат»¹⁵¹. В данном случае, речь идет о возмещении дополнительных расходов, определяемых законом и строго в конкретных случаях¹⁵².

Исходя из целевого назначения социальных компенсаций (возмещение дополнительных расходов целевого характера и строго в конкретных случаях), становится очевидным, что круг субъектов получателей бюджетных пособий шире круга получателей компенсаций.

По источникам финансирования компенсационные выплаты предоставляются из федерального и регионального бюджетов¹⁵³, в то время как бюджетные пособия имеют еще один специфический источник выплаты – субвенции¹⁵⁴.

По продолжительности выплаты можно согласиться с Ю.Б. Корсаненковой¹⁵⁵ в том, что в законодательстве не упоминаются периодические компенсационные выплаты. Не упоминаются и ежеквартальные.

Выявленное в настоящем исследовании многообразие способов определения размеров бюджетных пособий¹⁵⁶ также отличает их от социальных компенсаций, поскольку, последним характерна твердая денежная сумма.

В законодательствах РБ и РК компенсации представлены в меньшем количестве¹⁵⁷. Вместе с тем, в РФ и РК имеет место подмена бюджетных

¹⁵¹ См.: Соловьева Е.В. Указ. соч. С. 153.

¹⁵² Там же.

¹⁵³ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С. 83.

¹⁵⁴ См. Стр. 27.

¹⁵⁵ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С. 84.

¹⁵⁶ См., подробнее стр. 36-44.

¹⁵⁷ См.: Антонова Н.В. Некоторые проблемы правового регулирования компенсационных выплат (социальных компенсаций) на детей в законодательстве России, Беларуси и

пособий компенсационными выплатами, что снимает с законодателя ответственность за качественное содержание социальной компенсации как вида социального обеспечения и делает акцент на количественные показатели¹⁵⁸.

В отличие от РФ и РБ, в РК отсутствуют компенсационные выплаты на детей. В соответствии с Законом РК пособия семьям с детьми предоставляются социальные пособия. Однако низкий размер отдельных пособий, в частности, пособия на детей до 18 лет (1,05 МРП)¹⁵⁹, позволяет сделать вывод, что перед нами социальная компенсация как по размеру, так и по своему целевому назначению, способная возместить лишь малую долю расходов на ребенка. С 1 января 2017 г. размер пособия на детей до 18 лет составляет 2382,45 тенге (429 руб. в ценах РФ), при установленной в РК величине прожиточного минимума – 24459 тенге (4399 руб. в ценах РФ)¹⁶⁰.

Законом РК о специальном государственном пособии установлены два ежемесячных пособия многодетным, имеющим четырех и более совместно проживающих несовершеннолетних детей, в том числе детей, обучающихся по очной форме обучения после достижения ими совершеннолетия до времени окончания ими учебных заведений (но не более чем до достижения 24 лет) – 4,16 МРП (9 439,04 тенге); многодетным матерям, награжденным подвесками «Алтын алка», «Куміс алка» или

Казахстана (теоретико-правовой аспект) // Черные дыры в российском законодательстве. Москва. №3. 2015. С. 141–145.

¹⁵⁸ В РФ см. например: пункт 11 постановления Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1206 «Об утверждении Порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 3035; Постановление Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2913; Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 201.

¹⁵⁹ См.: Статью 10 Закона РК о пособиях семьям с детьми.

¹⁶⁰ См.: Статью 7 Закона РК о республиканском бюджете на 2017-2019 гг.

получившие ранее звание «Мать-героиня», а также награжденные орденами «Материнская слава» первой и второй степени – 6,40 МРП (14522 тенге). Эти пособия по своему размеру больше напоминают компенсационные выплаты.

В РБ компенсационные выплаты в целом не получили такого широкого распространения. Основная часть социальных выплат гражданам, в том числе на детей (семейные пособия), представлена бюджетными пособиями, что продиктовано достаточно высоким уровнем социального обеспечения населения. Размеры семейных пособий, как правило, соответствуют своему целевому назначению и компенсируют повышенные расходы семье, связанные с появлением ребенка и его воспитанием¹⁶¹.

Положительный опыт РБ мог бы лечь в основу модернизации российского законодательства о бюджетных пособиях.

Преобразование компенсационных выплат на детей, близких по размеру бюджетным пособиям, в полноценное пособие позволит перевести их в разряд основных, обеспечивающих достойный уровень жизни по ст. 7 и ч. 2 ст. 39 Конституции РФ, форм социального обеспечения, а не дополнительных. Это сохранит их существующие размеры или изменит в большую сторону. В частности, социальных компенсаций:

1) неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет;

2) неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы¹⁶².

¹⁶¹ См.: Антонова Н.В. Указ. соч. С.143.

¹⁶² См.: См.: Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами»// СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 201; Указ Президента РФ от 26 февраля 2013 г. № 175 «О

Отдельные компенсационные выплаты в связи с их малозначительностью целесообразно либо отменить, либо перевести в страховую подсистему социальных пособий, например, ежемесячные компенсационные выплаты по уходу за ребенком с полутора до трех лет¹⁶³.

Проведенная классификация бюджетных пособий позволяет сделать вывод, что в РФ, РБ и РК сложилась и функционирует в системе социальных пособий и компенсационных выплат подсистема бюджетных пособий и схожих с ними по источникам финансирования социальных компенсаций, в основе возникновения которых лежат различные юридические факты, адресованные широкому кругу получателей и предоставляемые различными органами из бюджетов разных уровней, в размерах, определяемых различными способами.

В связи с этим назрела объективная необходимость в кодификации национального законодательства РФ, РБ и РК о бюджетных пособиях путем интеграции правовых норм о выплате пособий, содержащихся в отдельных нормативных правовых актах, в единый акт – **Закон о социальных пособиях из государственного бюджета**, который систематизировал бы основные виды, порядок и условия назначения и выплаты этих пособий.

Определение бюджетных пособий, предложенное в настоящем исследовании¹⁶⁴, может быть положено в основу Закона о социальных пособиях из государственного бюджета.

ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы»// СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 938.

¹⁶³ См.: Указ Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 589.

¹⁶⁴ См. стр. 50.

ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОСОБИЯХ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В РОССИИ, БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНЕ

§ 1. Изменения законодательства о пособиях из государственного бюджета в постсоветский период

Процесс становления и развития законодательства о социальных пособиях и компенсационных выплатах был исследован в трудах российских, белорусских и казахстанских ученых¹⁶⁵.

Основные социально-экономические преобразования, существенно повлиявшие на развитие государственной системы социальных пособий и компенсаций РФ, РБ и РК приходятся в целом *на два периода*: постсоветский (90-е гг. – начало 2000-х гг.) и современный (начало 2000-х гг. – наши дни).

Одной из многочисленных групп бюджетных пособий в РФ, РБ и РК, которая претерпела ряд важных преобразований в *постсоветский период*, являются пособия семьям с детьми.

Законодательство о пособиях семьям с детьми в РФ, РБ и РК восприняло отдельные достоинства советской системы государственных пособий на детей¹⁶⁶. Это наличие бюджетных пособий многодетным и

¹⁶⁵ См., например: Абрамчик Л.Я. Правовое регулирование пособий по социальному обеспечению в Республике Беларусь: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Минск, 2000. 23с.; Амангельдиева Ж.А. Социальное обеспечение в Республике Казахстан: учебное пособие – Семипалатинск, 2002.С.12-24; Корсаненкова Ю.Б. Российская система социальных пособий на детей: правовой аспект: дис. ...канд.юрид. наук. – М., 2007. С.106-120; Корсаненкова А.Ф.,Корсаненкова Ю.Б.Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект)/Под ред. В.П.Галаганова. – М.:«ИНЭК»,2007.С.6-47;Свинченко И.М. Обеспечение граждан пособиями за счет средств фонда социального страхования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.С.11-64; Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: дис. ... доктора юрид. наук – Москва, 2013.С.265-267 и др.

¹⁶⁶ Зародившись в конце XIX в., законодательство о пособиях гражданам, имеющим детей, на протяжении советского периода своего существования и развития прошло два основных этапа, связанных со становлением (до принятия Конституции СССР 1977 г.) и

одиноким матерям, пособий на детей в малоимущих семьях и семьях военнослужащих срочной службы, пособий на детей-инвалидов и несовершеннолетних детей в период розыска их родителей, уклонявшихся от уплаты алиментов¹⁶⁷.

Кроме достоинств, до сих пор не ликвидированы следующие недостатки, доставшиеся в наследство от советской системы пособий: несистематизированность законодательства о пособиях, наличие необоснованных различий при установлении размеров пособий и определении сроков их выплаты, распространение пособий не на все нуждающиеся семьи¹⁶⁸.

В 90-е годы РФ, РБ и РК был ратифицирован ряд международных правовых актов, касавшихся семьи: Всеобщая декларация прав человека 1948 г.¹⁶⁹, Всемирная Декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г.¹⁷⁰, Конвенция о правах ребенка 1989 г.¹⁷¹, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.¹⁷² и др.

дальнейшим совершенствованием системы государственных пособий на детей (1977-1987 гг.). Результатом стала сформировавшаяся к середине 80-х гг. развитая система социальных пособий гражданам с детьми (см.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.32).

¹⁶⁷ См.: Статью 53 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) (утратил силу) // Вестник ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617; Постановление ЦК КПСС от 22 января 1981 г. «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» (утратил силу) // СП СССР. 1981. № 13. Ст. 75; Постановление Совмина СССР от 25 октября 1963 г. № 1108 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» // СП СССР. 1963. № 20. Ст. 198; Постановление Совмина СССР от 9 января 1986 г. «О повышении размеров пособий на детей военнослужащих срочной службы» // СП СССР. 1986. № 6. Ст. 37; Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 23 мая 1979 г. «Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства» (утратил силу) // СП СССР. 1979. № 14. Ст. 89; Постановление Госкомтруда СССР от 15 октября 1979 г. № 437 «Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты ежемесячных пособий инвалидам с детства» (утратил силу) // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1980. № 1; Постановление Совмина СССР «О введении временных пособий на несовершеннолетних детей в период розыска их родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов» // СП СССР. 1984. № 6. Ст. 32.

¹⁶⁸ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.32-33.

¹⁶⁹ РГ. 1995. № 67.

¹⁷⁰ Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10 - 13.

¹⁷¹ Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

¹⁷² Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVII. М. 1983. С.26–36.

Нормы перечисленных международных правовых актов, в частности Всеобщей декларации прав человека, легли в основу Конституций РФ, РБ и РК и ряда внутригосударственных нормативных правовых актов.

Так, в РФ был разработан проект Закона «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» (далее – Законопроект об охране семьи)¹⁷³, в котором впервые были определены понятия «охрана семьи» и «отцовство» как правовые категории¹⁷⁴. На основе этого Законопроекта в субъектах РФ были приняты свои законы об охране материнства, отцовства и детства (Закон Пермской области от 9 сентября 1996 г. № 533-83 «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»¹⁷⁵, Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 августа 1996 г. № 21-РЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»¹⁷⁶ и др.), которые с некоторыми изменениями дошли до наших дней, и оказали влияние на разработку и принятие законов об охране семьи, материнства, отцовства и детства в других субъектах РФ¹⁷⁷.

¹⁷³ См.: Постановление Президиума ВС РФ от 9 марта 1992 г. № 2470-1 «О проектах Законов «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс о браке и семье РСФСР», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР», «О внесении дополнений и изменений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс РСФСР» // Официальный сайт «Правовая Россия»: <http://lawru.info/dok/1992/03/09/n480566.htm>

В 90-е годы в субъектах РФ были приняты свои законы об охране материнства, отцовства и детства (см, например: Закон Пермской области от 9 сентября 1996 г. № 533-83 «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»// Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 1996. № 8; Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 августа 1996 г. № 21-РЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»// Кабардино-Балкарская правда. 1996. № 157), которые с изменениями сохранились в настоящее время и принимаются новые (см., например: Закон Вологодской области от 16 марта 2015 г. № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области»// Красный Север. 2015. № 29.

¹⁷⁴ Этот закон принят не был, но повлиял на становление служб семьи в РФ (см.: О положении семей в Российской Федерации: Доклад / Нац. совет по подгот. и проведению Междунар. года семьи в РФ, Комис. по вопр. женщин, семьи и демографии при Президенте РФ. - М.: Юрид. лит., 1994. С. 93).

¹⁷⁵ Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 1996. № 8.

¹⁷⁶ Кабардино-Балкарская правда. 1996. № 157.

¹⁷⁷ См., например: Закон Вологодской области от 16 марта 2015 г. № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области»// Красный Север. 2015. № 29.

Разработке Законопроекта об охране семьи в РФ предшествовало важное постановление ВС СССР от 10 апреля 1990 г. № 1420-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства, укреплению семьи» (далее – Постановление ВС СССР о неотложных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства, укреплению семьи)¹⁷⁸, которым было установлено разработать единую систему государственных пособий семьям с детьми с учетом типа семьи, ее дохода и индекса стоимости жизни. Но этого не произошло.

В РФ на момент выхода Указа Президента РФ от 10 декабря 1993 г. № 2122 «О совершенствовании системы государственных социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим детей, и повышении их размеров» (далее – Указ о совершенствовании системы социальных пособий в РФ)¹⁷⁹ в стране насчитывалось более 13 различных пособий и других социальных выплат на детей. Указ трансформировал ряд пособий в единое ежемесячное пособие на ребенка, взамен пособий: а) на детей в возрасте от полутора до шести лет¹⁸⁰; б) на детей военнослужащих срочной службы¹⁸¹; в) на детей одиноких матерей¹⁸²; г) на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов¹⁸³; д) неработающим матерям по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет¹⁸⁴.

¹⁷⁸ Свод законов СССР. Т. 2. С. 688-7.

¹⁷⁹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 50. Ст. 4864.

¹⁸⁰ См.: Постановление Совета Министров СССР от 2 августа 1990 г. № 759 «О дополнительных мерах по социальной защите семей с детьми в связи с переходом к рыночной экономике» // СП СССР. 1990. № 18. Ст. 96.

¹⁸¹ См.: Постановление Совета Министров СССР от 25 октября 1963 г. №1108 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» // СП СССР. 1963. №20. Ст.198.

¹⁸² См.: Постановление Совета Министров СССР от 12 августа 1970 г. № 659 «Об утверждении положения о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям» (утратило силу) // СП СССР. 1970. № 15. Ст.123.

¹⁸³ См.: Постановлением Совета Министров СССР от 23 февраля 1984 года № 134 «О введении временных пособий на несовершеннолетних детей в случае невозможности взыскания алиментов с родителей» // СП СССР. 1984. № 6. Ст. 32.

¹⁸⁴ См.: Постановление ВС СССР о неотложных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства, укреплению семьи.

Некоторые пособия на детей были отменены ранее, например, пособие на детей малообеспеченным семьям¹⁸⁵, или заменены социальной пенсией – пособие детям-инвалидам.¹⁸⁶

В условиях постоянного роста инфляции нормы Указа оказались не способными поддержать должный уровень социальной защиты семей с детьми (в некоторых случаях уровень жизни семей с детьми понизился вопреки номинальному повышению размеров пособий)¹⁸⁷. В отношении многодетных семей продолжали действовать нормы Указа Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»¹⁸⁸, которые легли в основу региональных законов о ежемесячном пособии на ребенка. При этом, как отмечает Е.Г. Азарова, ни в одном из регионов эти норм не были реализованы в полном объеме¹⁸⁹.

Попытка создания единой системы пособия на детей была повторно предпринята в Законе о государственных пособиях (в ред. 1995 г.) и Положении о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденном постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 883¹⁹⁰.

В названных нормативных актах предполагалось сосредоточить весь массив существовавших юридических норм о пособиях гражданам, имеющим детей, и констатировать сложившуюся на тот момент систему государственных пособий на детей с учетом преемственности советского и постсоветского законодательства начала 90-х гг. Между тем, как отмечают

¹⁸⁵ См.: Постановление Совмина РСФСР от 20 марта 1991 г. № 162 «О реформе розничных цен и социальной защите населения РСФСР» // Документ опубликован не был. (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁸⁶ См.: Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР.1990. № 27. Ст. 351.

¹⁸⁷ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С. 36.

¹⁸⁸ Ведомости СНД и ВС РФ.1992. № 19. Ст. 1044.

¹⁸⁹ См.: Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: КОНТРАКТ, 2012. С. 118-119.

¹⁹⁰ СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3628.

некоторые исследователи, уровень материального положения семей с детьми остался прежним, как и круг получателей таких пособий¹⁹¹.

Закон о государственных пособиях (в ред. 1995 г.) закрепил следующие виды страховых и бюджетных пособий: 1) по беременности и родам; 2) женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности; 3) при рождении ребенка; 4) по уходу за ребенком; 5) на ребенка до 16 (учащиеся - 18) лет.

Из государственного бюджета финансировались: 1) пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременное пособие при рождении ребенка и ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, ежемесячное пособие на ребенка (из федерального бюджета) – женщинам военнослужащим по контракту, проходящим службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел; женщинам из числа гражданского персонала воинских формирований РФ на территории иностранных государств; женщинам, уволенным в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до полутора лет в связи с ликвидацией предприятий, учреждений и организаций, а также с истечением срока их трудового договора (контракта) в воинских частях, находящихся за пределами РФ, или перевода мужа из таких частей в РФ; 2) пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ) – обучающимся женщинам; 3) ежемесячное пособие на ребенка (из бюджетов субъектов РФ) – всем гражданам, не относящимся к первой названной выше категории.

Преемственность советского и постсоветского законодательства в нормах Закона о государственных пособиях прослеживалась в следующем:

¹⁹¹ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С. 37.

1. Были восприняты нормы Закона РФ от 4 апреля 1992 г. № 2660-1 «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» (далее – Закон о дополнительных мерах по охране материнства и детства)¹⁹² в отношении *пособия по беременности и родам и единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности.*

Это нормы о продолжительности отпуска по беременности и родам (70 дней до родов и 70 дней после родов, 86 дней в случае осложненных родов, 110 дней при рождении двух или более детей) с некоторым дополнением: в случае многоплодной беременности отпуск до родов увеличивался до 84 календарных дней.

Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, назначалось дополнительно к пособию по беременности и родам в размере 50% МРОТ (с 1997 г. – 100% МРОТ).

Были сохранены нормы Указа Президента РФ от 2 июля 1992 г. № 723 «О мерах по социальной поддержке граждан, потерявших работу и заработок (доход) и признанных в установленном порядке безработными»¹⁹³ об отпуске по беременности и родам женщинам, потерявшим работу и заработок в связи с ликвидацией или реорганизацией предприятий в течение 12 месяцев, предшествующих дню признания их безработными, с последующей его оплатой в размере МРОТ. С 2001 г. размер этого пособия, как и пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, назначается в твердой денежной сумме – 100 руб.¹⁹⁴

2. Были восприняты нормы о *единовременном пособии при рождении ребенка*, которое заменило ранее действующие единовременные пособия при

¹⁹² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 896.

¹⁹³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1659.

¹⁹⁴ См.: Федеральный закон от 7 августа 2000г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

рождении ребенка, дифференцированные в зависимости от очередности рождения детей, и ежемесячные пособия многодетным матерям на четвертого и каждого последующего ребенка в возрасте до пяти лет в связи с утратой их значимости¹⁹⁵.

Закон о государственных пособиях расширил круг граждан – получателей пособия при рождении (усыновлении в возрасте до трех месяцев) ребенка. Право на данное пособие было гарантировано одному из родителей либо лицу, его заменяющему, как из числа работающих, подлежащих социальному страхованию, так и неработающих и не обучающихся. При этом, как в первом, так и во втором случае пособие выплачивалось за счет средств ФСС РФ.

Из государственного бюджета пособие при рождении ребенка назначалось военнослужащим по контракту, лицам, проходящим службу в органах внутренних дел, обучающимся.

Единый размер пособия для всех получателей в соответствии с Законом о государственных пособиях составлял 10 МРОТ (с 1 января 1996 г. – 15 МРОТ)¹⁹⁶. С 1 января 2001 г. пособие стало назначаться в размере 1500 руб.¹⁹⁷.

3. Законом о государственных пособиях с некоторыми особенностями были восприняты ранее действующие нормы о *ежемесячном пособии по*

¹⁹⁵ См.: Постановление Совета Министров СССР от 2 августа 1990 г. № 759 «О дополнительных мерах по социальной защите семей с детьми в связи с переходом к рыночной экономике» // СП СССР. 1990. № 18. Ст. 96.

¹⁹⁶ Ранее пособие при рождении ребенка было установлено в размере трех МРОТ (с 1993 г. – пяти МРОТ) и выплачивалось только за счет средств ФСС РФ (см.: Закон РФ от 30 марта 1993 г. № 4693-1 «О минимальном размере оплаты труда» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 553; Указ Президента РФ от 27 марта 1993 г. № 405 «О неотложных мерах по стабилизации уровня жизни населения Российской Федерации в 1993 году» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 13. Ст. 1106).

¹⁹⁷ См.: Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; Письмо ФСС РФ от 23 февраля 2001 г. № 02-18/05-1406 «О размере единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком» // Вестник государственного социального страхования. Социальный мир. 2001. № 4.

уходу за ребенком. В частности, была сохранена установленная в 1990 г. продолжительность отпуска по уходу за ребенком до достижения ребенком возраста полутора лет¹⁹⁸.

Пособие по уходу за ребенком стало назначаться в едином для всех размере одного МРОТ, взамен ранее действующих положений о дифференциации размера пособия в процентах от МРОТ в зависимости от факта работы (учебы) получателя, наличия (отсутствия) общего трудового стажа.

Для сравнения, с 1 января 1991 г. пособие назначалось: 1) работающим женщинам, имеющим хотя бы один год общего трудового стажа (за исключением несовершеннолетних работниц, которым пособие назначалось независимо от этого обстоятельства) и женщинам, обучающимся с отрывом от производства¹⁹⁹; 2) работающим женщинам, не имеющим стажа работы год, а также неработающим женщинам²⁰⁰. При рождении двух и более детей пособие для каждой категории выплачивалось на каждого ребенка. Во всех случаях пособие назначалось из средств ФСС РФ.

¹⁹⁸ См.: Постановление Совмина СССР от 24 ноября 1990 г. № 1177 «О порядке назначения и выплаты некоторых пособий и об изменении и дополнении решений Правительства СССР о государственной помощи семьям, имеющим детей» (утратило силу) // СП СССР. 1990. № 31. Ст. 150.

¹⁹⁹ С 1 января 1991 г. пособие по уходу за ребенком устанавливалось до достижения ребенком возраста трех лет и выплачивалось ежемесячно по месту работы матери, отца или опекуна в размере МРОТ на первого ребенка с увеличением пособия на 50% на каждого последующего (см.: подп. 1.6, п. 1 Постановление ВС РСФСР от 1 ноября 1990 г. № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 24. Ст. 287.), с 1 января 1992 г. - пособие назначалось в размере 60% МРОТ (см.: Указ Президента РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 296 «Об увеличении компенсационных выплат в 1991-1992 гг. и порядке индексации денежных доходов населения в 1992 году» (утратил силу) // РГ. 1994. 24 дек.).

²⁰⁰ Пособие назначалось в размере 45% МРОТ (см.: Указ Президента РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 296 «Об увеличении компенсационных выплат в 1991-1992 гг. и порядке индексации денежных доходов населения в 1992 году» (утратил силу) // РГ. 1994. 24 дек.).

С 1992 года пособие стало выплачиваться и женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятия (в размере, предусмотренном для работающих женщин)²⁰¹.

Закон о государственных пособиях только в части воспроизвел круг прежних получателей ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет, исключив неработающих и не подлежащих государственному социальному страхованию: 1) матери, другие лица (отцы, усыновители, бабушки, дедушки, другим родственники или опекуны), фактически осуществляющие уход за ребенком и подлежащие государственному социальному страхованию; 2) матери определенной категории занятого населения (военнослужащие по контракту, служащие в органах внутренних дел, обучающиеся с отрывом от производства и др.)²⁰², другие лица, фактически осуществляющие уход за их ребенком; 3) матери, уволенные в период беременности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в связи с ликвидацией предприятий (организаций). Лицам второй и третьей категории пособие стало выплачиваться из государственного бюджета. С 1 января 2001 г. размер пособия по уходу за ребенком до полутора лет был установлен в твердой сумме – 200 руб.²⁰³

4. В содержании Закона о государственных пособиях были отражены и ранее действовавшие нормы Указа о совершенствовании системы

²⁰¹ См.: Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 г. № 1335 «О дополнительных мерах по социальной защите беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, уволенных в связи с ликвидацией организаций» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 45. Ст. 2609.

²⁰² См. стр.28-29.

²⁰³ См.: Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348; Письмо ФСС РФ от 23 февраля 2001 г. № 02-18/05-1406 «О размере единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком» // Вестник государственного социального страхования. Социальный мир. 2001. № 4.

социальных пособий в РФ в отношении *пособия на ребенка*. Его часто называют детским пособием, пособием на детей²⁰⁴.

Впервые это пособие появилось в СССР в 1974 г. в связи с изданием указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. № 312-IX «О введении пособий на детей малообеспеченным семьям»²⁰⁵ и выплачивалось семьям, среднедушевой уровень месячного дохода которых не превышал 50 руб., на Дальнем Востоке и в Сибири, а также в северных и некоторых других районах (их перечень утверждался Советом Министров СССР) — 75 руб. Пособие назначалось ежемесячно в размере 12 руб. на каждого ребенка до достижения им сначала восьми, а затем 12 лет.

Затем Указом о совершенствовании системы социальных пособий в РФ пособие на ребенка было введено в РФ в качестве единого ежемесячного пособия для всех без исключения детей, независимо от того, в каких семьях они воспитываются и каков среднедушевой уровень дохода семьи. Размер пособия исчислялся в МРОТ: на детей в возрасте до шести лет – в размере 70% МРОТ, от шести до 16 лет (учащихся общеобразовательных учреждений – до окончания ими обучения) – в размере 60% МРОТ²⁰⁶.

Закон о государственных пособиях с некоторыми особенностями воспринял ранее действующие нормы о детском пособии²⁰⁷, однако условия предоставления и размеры пособия продолжали меняться.

В первоначальной редакции Закона пособие на ребенка было предоставлено одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого совместно проживающего с ним ребенка до достижения им 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения – до окончания им обучения, но не более чем до 18 лет). Размер пособия сохранил прежний

²⁰⁴ См.: Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 278.

²⁰⁵ Ведомости ВС СССР.1974. № 52. Ст. 886.

²⁰⁶ См.: Пункт 1 Указа о совершенствовании системы социальных пособий в РФ.

²⁰⁷ См.: Указ о совершенствовании системы социальных пособий в РФ.

уровень - 70% МРОТ и увеличивался на детей одиноких матерей, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, когда взыскание алиментов невозможно, а также детей военнослужащих срочной службы²⁰⁸.

Однако финансовые возможности РФ оказались не способными обеспечить взятые государством обязательства по выплате пособия на ребенка. В результате к середине 2000 г. в связи с изменением условий назначения, тенденции к снижению размера детского пособия усилились. Оно превратилось из пособия для семей, где есть дети, в пособие на детей, проживающих в малообеспеченных семьях, а именно – в пособие по бедности семьям с детьми²⁰⁹.

Этот процесс сопровождался изменением уровня среднедушевого дохода семьи, учитываемого при назначении пособия на ребенка. Так с середины 1998 г. пособие стало назначаться семьям со среднедушевым доходом, не превышающим 200% величины прожиточного минимума в субъекте РФ²¹⁰. В дальнейшем, на период до 1 января 2001 года, 200% были заменены на 100%²¹¹.

С 1 января 2001 г. пособие стало выплачиваться только семьям, среднедушевой доход которых не превышал величины прожиточного минимума в субъекте РФ²¹². Размер пособия назначался в твердой денежной сумме (70 руб.) и увеличивался на 50% на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов и детей военнослужащих, проходящих

²⁰⁸ См.: Статьи 16, 17 Закона о государственных пособиях.

²⁰⁹ См.: Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Указ.соч. С. 408.; Галаганов В.П. Указ.соч. С. 312.

²¹⁰ См.: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. №134-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3812.

²¹¹ См.: Федеральный закон от 30 мая 2001 года № 66-ФЗ «О внесении изменения в часть первую статьи 16 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2284.

²¹² См.: Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. № 1096 «Об утверждении Порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка» (утратило силу) // СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4920.

военную службу по призыву, и на 100% – одиноким матерям. Расходы по выплате пособия были возложены на региональные бюджеты.

Безусловно, принятие Конституции РФ и разграничение полномочий между РФ и субъектами РФ по вопросам защиты семьи, материнства, отцовства и детства (ст.71) способствовало развитию региональных форм социального обеспечения, что в комплексе с федеральными средствами повышало социальную защищенность нуждающихся граждан РФ. Однако, в силу ограниченности сумм ассигнований из региональных бюджетов, этот процесс проявлялся крайне слабо и касался преимущественно ежемесячного пособия на ребенка.

Нельзя оставить без внимания и некоторые недостатки Закона о государственных пособиях, принимавшегося изначально как акт кодификационного значения. В сферу его действия не вошли некоторые бюджетные пособия семьям с детьми, которые, по мнению ряда исследователей, должны были в нем содержаться²¹³.

Так не были включены в Закон о государственных пособиях *единовременные пособия на детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев*, установленные в 1993 г. Законом РФ о беженцах и Законом РФ о вынужденных переселенцах.

Не были включены в последующем и новые социальные пособия на детей в связи с их рождением и воспитанием:

– ежемесячное пособие супругам военнослужащих по контракту в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать по состоянию здоровья детей, связанному с условиями их проживания по месту военной службы супругов, введенное в 1998 г. Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе

²¹³ См., например: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.42-44.

военнослужащих» (далее – Закон о статусе военнослужащих)²¹⁴. Размер пособия был установлен в твердой денежной сумме – 100 руб.;

– единовременные пособия семье погибшего, принимавшего участие в борьбе с терроризмом, при проведении контртеррористической операции, закрепленные Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»²¹⁵. Размер пособия детям (наряду с другими членами семьи погибшего и лицами, находившимися на его иждивении), в случае гибели родителя, принимавшего участие в борьбе с терроризмом, при проведении контртеррористической операции, составлял 100 000 руб.;

– единовременные пособия в связи с поствакцинальными осложнениями и заражением ВИЧ-инфекцией, введенные в 1998 г. Законом об иммунопрофилактике и Федеральным законом от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (далее – Закон о предупреждении распространения ВИЧ-инфекции)²¹⁶. В случае смерти гражданина, наступившей вследствие поствакцинального осложнения, пособие на каждого члена семьи, включая детей, выплачивалось в размере 300 МРОТ или 30 000 руб. В таком же размере выплачивалось единовременное пособие детям и другим членам семьи работников организаций (указанных в соответствующих перечнях) в случае заражения их ВИЧ-инфекцией при исполнении ими служебных обязанностей.

Многообразие нормативных правовых актов о социальных пособиях на детей являлось отличительной особенностью и законодательства РК постсоветского периода. Подобно российскому законодательству в РК

²¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

²¹⁵ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808 (утратил силу в связи с принятием Закона о противодействии терроризму).

²¹⁶ СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.

отсутствовал единый кодификационный акт, закрепляющий систему государственных пособий на детей.

Первым шагом на пути создания государственной системы социальных пособий на детей было принятие Постановления Верховного Совета Казахской ССР от 29 ноября 1990 г. № 359-ХІІ «О социальной защите малообеспеченных граждан при переходе на рыночные отношения» (далее – Постановление ВС КССР о социальной защите малообеспеченных граждан)²¹⁷, которое отменяло ранее действовавшие единовременные пособия при рождении ребенка, дифференцированные в зависимости от очередности рождения, и ежемесячные пособия многодетным семьям на четвертого и последующих детей в возрасте до пяти лет²¹⁸.

Постановлением ВС КССР о социальной защите малообеспеченных граждан взамен отмененных пособий с 1 декабря 1990 г. были введены следующие бюджетные выплаты: 1) единовременное пособие при рождении ребенка в трехкратном размере минимальной заработной платы²¹⁹; 2) единое ежемесячное пособие на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет в размере 50% минимальной заработной платы на каждого ребенка, находящегося на иждивении семьи, если средний совокупный доход на члена семьи не превышает двухкратной величины минимальной заработной платы²²⁰.

Отдельные ежемесячные пособия назначались в повышенных размерах: 1) одиноким матерям (отцам) на каждого ребенка до 16 лет

²¹⁷ Ведомости Верховного Совета КазССР. 1990. № 49. Ст. 453.

²¹⁸ См.: Пункт 8 Постановление ВС КССР о социальной защите малообеспеченных граждан.

²¹⁹ В 1991 году минимальная заработная плата регулировалась актами советского периода и была установлена на уровне 70 руб. (см.: Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 12 декабря 1972 г. № 842 «О повышении минимальной заработной платы рабочих и служащих с одновременным увеличением тарифных ставок и должностных окладов среднеоплачиваемых категорий работников, занятых в производственных отраслях народного хозяйства»// Документ опубликован не был (СПС «Консультант Плюс»); Постановление Верховного Совета Казахской ССР Алма-Ата, 17 июня 1991 года № 674-ХІІ «О введении в действие Закона Казахской ССР "О минимальной заработной плате и государственных социальных гарантиях в области оплаты труда» (утратил силу)// Ведомости. 1991. № 25. Ст. 327).

²²⁰ См.: Там же.

(учащимся, не получающим стипендию, - 18 лет); 2) разведенным мужчинам и женщинам, не получающим на детей того же возраста алиментов или получающим их в размере 20 и менее рублей в месяц; 3) несовершеннолетним детям, родители которых по определению судов разыскиваются органами внутренних дел в связи с уклонением от уплаты алиментов²²¹.

Отличительная особенность законодательства РК о социальных пособиях на детей постсоветского периода заключалась в том, что все социальные пособия финансировались из государственного бюджета, являясь минимумом бюджетных гарантий семьям с детьми, как наиболее малообеспеченным слоям населения (многодетным, молодым и неполным семьям, семьям студентов и др.).

Пособия по беременности, родам и уходу за ребенком того периода в РК регулировались советскими актами: Кодексом законов о труде Казахской ССР от 21 июля 1972 года²²² (ст. 159-161) и Постановлением Совмина СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию»²²³, действовавшими до принятия соответственно Закона Республики Казахстан от 10 декабря 1999 года № 493-І «О труде в Республике Казахстан»²²⁴ и Постановления Правительства Республики Казахстан от 11 июня 1999 г. № 731 «Об утверждении Инструкции «О порядке назначения и выплаты пособий по социальному обеспечению за счет средств работодателя»²²⁵, и выплачивались только работающим гражданам РК за счет средств работодателя (организации). На основании перечисленных

²²¹ См.: Повышенные размеры составляли до 50% минимальной заработной платы (см.: пункт 8 Постановления ВС КССР о социальной защите малообеспеченных граждан)

²²² Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1972. № 31 (приложение к Своду законов Казахской ССР. Том 3. Стр. 7) (утратил силу).

²²³ Свод законов СССР. Т. 2. С. 686-2 (утратило силу).

²²⁴ Ведомости Парламента РК. 1999. № 24. Ст. 1068.

²²⁵ САПП Республики Казахстан. 1999. № 27. Ст. 249 (утратило силу).

нормативных правовых актов назначались пособия и некоторым категориям занятого населения, например, женщинам военнослужащим по контракту²²⁶.

С 1 января 1992 года Законом Республики Казахстан от 25 декабря 1991 г. № 1071-ХІІ «О республиканском бюджете Республики Казахстан на 1992 год» (далее – Закон РК о республиканском бюджете на 1992 г.)²²⁷ в РК впервые были установлены единые пособия семьям с несовершеннолетними детьми (кроме детей, находящихся на полном государственном обеспечении, учащихся профессионально-технических училищ, которые обеспечиваются обмундированием и питанием, учащихся средних специальных учебных заведений, студентов высших учебных заведений и работающих): в возрасте до трех лет и от трех до 18 лет (3200 руб. и 2200 руб. из расчета на год). Пособия выплачивались ежеквартально равными долями. Порядок их назначения регулировался постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 2 марта 1992 г. № 177 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты единовременного пособия при рождении ребенка, единого пособия семьям с несовершеннолетними детьми, государственного пособия одиноким матерям»²²⁸.

Одновременно были отменены действовавшие в 1991 г.: 1) единовременные дифференцированные пособия в зависимости от возраста детей, компенсационные выплаты семьям с несовершеннолетними детьми из-за удорожания товаров детского ассортимента; 2) целевые ежегодные выплаты на приобретение комплекта школьной или другой детской одежды; 3) ежемесячные пособия в размере 12 руб. на детей в возрасте до 12 лет семьям, в которых средний совокупный доход на члена семьи не превышает 50 руб.; 4) единые ежемесячные пособия на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет;

²²⁶ См.: Статью 13 Закон Республики Казахстан от 20 января 1993 года № 1901-ХІІ «О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей» (утратил силу) //Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 2. Ст.32

²²⁷ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1992. № 2. Ст. 32.

²²⁸ САПП РК. 1992. № 9. Ст. 162.

5) ежемесячные выплаты на детей, не получающих пособий и пенсий, в размере 40 руб.²²⁹

Ежемесячные государственные пособия одиноким матерям (вдовам, вдовцам) с детьми: до шести лет; от шести до 18 лет; единовременное пособие на рождение ребенка, – были сохранены.

Размеры всех названных пособий устанавливались в твердой денежной сумме. Помимо средств государственного бюджета выплата единых пособий семьям обеспечивалась дотациями из Пенсионного фонда Республики Казахстан²³⁰.

С 1 января 1993 года в соответствии с Законом РК от 25 января 1993 года № 1927-ХІІ «О государственном бюджете на 1993 год» (далее – Закон РК о бюджете на 1993 год)²³¹ установленные ранее единые пособия на детей и пособия одиноким матерям стали выплачиваться ежемесячно и именоваться «ежемесячными пособиями».

Закон ввел две новые ежемесячные выплаты: 1) на детей военнослужащих срочной службы; 2) на детей, инфицированных вирусом приобретенного иммунодефицита человека или больных СПИДом.

Пособия по-прежнему назначались в твердом денежном размере (с учетом инфляции), кроме единовременного пособия на рождение ребенка, которое стало выплачиваться всем семьям за счет средств Фонда социального страхования в размере четырехкратной величины МЗП²³².

²²⁹ См.: Статью 38 Закона РК о республиканском бюджете на 1992 г.

²³⁰ См.: Статью 39 Закона РК о республиканском бюджете на 1992 г.

²³¹ Официальный интернет-портал правовой информации «Юрист» (Информационные системы «Параграф»): http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001682#pos=0;0

²³² См.: Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан от 24 июня 1993 г. № 528 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты семейных пособий» (утратил силу)// САПП РК, 1993. № 24. Ст. 296.

Размер минимальной заработной платы в октябре 1993 года был повышен с 4500 руб. до 14600 руб. в месяц (см.: Закон Республики Казахстан от 14 октября 1993 г. «О минимальной заработной плате и минимальной пенсии» (утратил силу)// Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 17).

В зависимости от МЗП устанавливались и ежемесячные пособия многодетным семьям, имеющим четырех и более детей до 7 лет²³³.

Сохранение пособий многодетным семьям в законодательстве РК, в отличие от законодательств РБ и РФ, является преимуществом системы государственных пособий на детей того периода в РК.

С 1994 года в РК размеры ежемесячных пособий стали исчисляться в национальной валюте РК – в тенге²³⁴. Согласно Закону РК от 14 июля 1994 г. № 137-ХІІІ «Об уточненном республиканском бюджете на 1994 год» (далее – Закон РК об уточненном бюджете на 1994 год)²³⁵ ранее установленные ежемесячные пособия стали исчисляться в процентах от МЗП, равной с 1 февраля – 40 т., с 1 апреля – 100 т., с 1 июля – 150 т. и с 1 октября – 200 т.

Так, например, размеры единых пособий на детей до 6 лет с 1 июля 1994 года составили 100% МЗП или 150 т., на детей от шести до 18 лет – 105% МЗП или 157,5 т.²³⁶. Некоторые пособия, например, пособия на детей-инвалидов, воспитывающихся и обучающихся на дому, одному из родителей, либо лицу, его заменяющему, установленные ст. 23 Закона Казахской ССР от 21 июня 1991 года № 692-ХІІ «О социальной защищенности инвалидов в Казахской ССР»²³⁷ назначались в твердом размере – 150 т. в первом квартале, 450 т. – в последующих кварталах.

Пособия многодетным семьям, имеющим четырех и более детей до 7 лет в 1994 г. были заменены ежемесячной денежной компенсацией, которая в связи с принятием в 1995 году Указа Президента, имеющего силу Закона, от

²³³ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 1992 г. № 1002 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» (утратил силу) // САПП. 1992. № 46. Ст. 661 (действовал до принятия в 1999 году Закона РК о специальном государственном пособии).

²³⁴ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 12 ноября 1993 г. № 1399 «О введении национальной валюты Республики Казахстан» // Документ опубликован не был (Официальный правовой портал «Законодательство стран СНГ»: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=27709).

²³⁵ Официальный интернет-портал правовой информации «Юрист» (Информационные системы «Параграф»): http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003114

²³⁶ См.: Статью 32 Закона РК об уточненном бюджете на 1994 год.

²³⁷ Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 26. Ст. 345.

15 марта 1995 г. № 2120 «О республиканском бюджете на 1995 год» (далее – Указ Президента РК о бюджете на 1995 год)²³⁸ была вновь заменена на пособие в размере МЗП²³⁹.

Отметим, что Указ Президента РК о бюджете на 1995 год сохранил и несколько повысил все действующие ежемесячные пособия на детей. Одновременно были введены пособия на несовершеннолетних детей в период розыска их родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов, которые выплачивались в том же размере, что и пособия одиноким матерям – 115% МЗП.

С 1 января 1996 года размеры всех ранее установленных ежемесячных пособий, за исключением пособия на детей-инвалидов, воспитывающихся и обучающихся на дому, стали определяться в процентах от месячного расчетного показателя (МРП)²⁴⁰.

В процентах от МРП (в размере 400%) стало исчисляться и единовременное пособие на рождение ребенка²⁴¹. Это пособие выплачивалось всем из республиканского Фонда государственного социального страхования.

Законом Республики Казахстан от 31 декабря 1996 г. № 59-1 «О республиканском бюджете на 1997 год»²⁴² были упразднены пособия на несовершеннолетних детей в период розыска их родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов. Их место заняла единовременная денежная

²³⁸ Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 1-2. Ст. 16.

²³⁹ Пособие впервые было введено в 1993 году (см.: указ Президента Республики Казахстан от 4 декабря 1992 г. № 1002 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»// САПП. 1992. № 46. Ст. 661).

²⁴⁰ См.: Указ Президента РК от 21 декабря 1995 г. № 2700, имеющий силу закона, «О республиканском бюджете на 1996 год» // Официальный интернет-портал правовой информации «Юрист» (Информационные системы «Параграф»): http://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=1004255.

²⁴¹ См. Там же.

²⁴² Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 23-24. Ст. 414.

компенсация семьям с детьми, потерявшим кормильца по причине экологического бедствия²⁴³, в сумме – 8000 тыс. тенге.

С принятием Закона Республики Казахстан от 9 декабря 1997 г. № 201-1 «О республиканском бюджете на 1998 год»²⁴⁴. Были отменены ежемесячные пособия одиноким матерям.

Законом Республики Казахстан от 16 декабря 1998 года № 318-1 «О республиканском бюджете на 1999 год» (далее – Закон РК о республиканском бюджете на 1999 год)²⁴⁵ были определены новые источники финансирования пособий семьям с детьми – средства местных (региональных) бюджетов. Пособия стали назначаться в рамках адресной социальной помощи до вступления в силу Закона РК о пособиях семьям с детьми.

Согласно Закону РК о республиканском бюджете на 1999 г. наравне с введением адресной социальной помощи была установлена социальная помощь на рождение ребенка. Однако с 1 января 2003 года была возвращена выплата единовременного государственного пособия в связи с рождением ребенка из средств республиканского бюджета (15МРП), которое действовало вплоть до его отмены Законом РК о пособиях семьям с детьми²⁴⁶.

Таким образом, с 1 апреля 1999 года из республиканского бюджета, исходя из МРП, выплачивались только пособия многодетным матерям и многодетным семьям в соответствии с Законом РК о специальном

²⁴³ См.: Подпунктом 5, п. 2, с. 13 Закона Республики Казахстан от 30 июня 1992 г. № 1468 «О социальной защите граждан пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье»// Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 13-14. Ст. 348; 1994. № 8. Ст. 140.

²⁴⁴ Официальный интернет-портал правовой информации «Юрист» (Информационные системы «Параграф»): http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1008466.

²⁴⁵ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 23 (2288).

²⁴⁶ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 февраля 2003 года № 200 «Об утверждении Правил выплаты единовременного государственного пособия в связи с рождением ребенка» (утратило силу) // САПП Республики Казахстан. 2003 . № 9. Ст. 100.

государственном пособии, который продолжал действовать и после принятия с 1 января 2006 г. Закона РК о пособиях семьям с детьми.

Становится очевидным, что законодательство РК о пособиях семьям с детьми постсоветского периода нуждалось в совершенствовании. Возникла объективная необходимость в создании единого законодательного акта, предусматривающего перечень пособий семьям в связи с рождением и воспитанием детей, устанавливающего размеры выплат и закрепляющего круг их получателей на республиканском уровне по аналогии с Законом о государственных пособиях в РФ (федеральном уровне).

Как справедливо отмечает Т.С. Гусева, тенденции децентрализации в законодательстве о социальном обеспечении семьи, материнства, отцовства и детства приводят к снижению объема выплат, умалению их роли как минимальных государственных гарантий, поскольку финансирование выплат зависит от финансовых возможностей регионов²⁴⁷.

Наиболее удачный пример единого законодательного акта республиканского уровня о пособиях на детей в постсоветский период был принят в РБ. Это Закон Республики Беларусь от 30 октября 1992 года №1898-ХІІ «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» (далее – Закон РБ о пособиях семьям с детьми)²⁴⁸.

Закон РБ о пособиях семьям с детьми был изначально ориентирован на семью с детьми, как на самостоятельного субъекта (получателя) государственных выплат²⁴⁹, что позволило охватить максимальное количество семей (право на государственные пособия было предоставлено семьям граждан РБ и лиц без гражданства, семьям иностранных граждан

²⁴⁷ См.: Гусева Т.С. Указ. соч. С. 44.

²⁴⁸ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 27. Ст.473.

Настоящий Закон утратил силу в связи с принятием нового Закона РБ от 29 декабря 2012 года № 7-3 «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей»// Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 6 января 2013 года. 2/2005.

²⁴⁹ Это явно выражено в нормах о семейных пособиях на детей: в возрасте от трех до шести лет, от шести до 13 лет и др. (см.: ст.3 Закона РБ о пособиях семьям с детьми).

лишь в случаях, предусмотренных международными договорами и соглашениями РБ)²⁵⁰.

Первоначально Закон РБ о пособиях семьям с детьми закрепил следующие виды государственных пособий: 1) по беременности и родам; 2) в связи с рождением ребенка; 3) матери, ставшей на учет до 12-недельного срока беременности; 4) по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет; 5) на детей: в возрасте от 3 до 6 лет; в возрасте от 6 до 13 лет; в возрасте от 13 до 16 лет (учащихся дневных и средних общеобразовательных школ, гимназий, лицеев и других подобного типа учебных заведений до их окончания, а также учащихся, обучающихся за счет личных средств в высших, средних и специальных учебных заведениях и на курсах, которые работают по режиму учебных заведений в дневное время, и не получающих стипендий, – до 18 лет); 6) по уходу за больным ребенком; 7) по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет в случае болезни матери; 8) по уходу за ребенком-инвалидом в возрасте до 16 лет; 9) при санаторно-курортном лечении детей-инвалидов; 10) на детей в возрасте до 16 лет, инфицированных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом.

Данный перечень в 1997 году был несколько конкретизирован и дополнен²⁵¹. Взамен исключенных пособий на детей (от трех до шести лет и

²⁵⁰ См.: Статью 1 Закона РБ о пособиях семьям с детьми в ред.1992 г. В 2002 г. в Закон были внесены изменения, согласно которым иностранные граждане приравнивались к лицам без гражданства и, в случае их постоянного проживания на территории РБ, им было предоставлено право государственные пособия на детей, если иное не устанавливалось настоящим Законом и законодательными актами РБ (см.: Закон Республики Беларусь от 19 марта 2002 г. № 94-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» // Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0663.htm>).

Семьи, выехавшие за границу (на срок свыше двух месяцев), теряют право на получение пособий на все время нахождения за границей (Ядевич Н.И. Комментарий к Закону РБ от 19 марта 2002 г. № 94-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей»: новая редакция Закона Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей», URL: http://spravka-jurist.com/base/part-zz/tx_wsxabe.htm (1 мая 2001 г.).

от шести до 13 лет) было установлено единое пособие на детей от трех до 16 лет (учащихся дневных и средних общеобразовательных школ, гимназий, лицеев и других подобного типа учебных заведений до их окончания, а также учащихся, обучающихся из личных средств в высших, средних и специальных учебных заведениях и на курсах, которые работают по режиму учебных заведений в дневное время, и не получающих стипендий, – до 18 лет). К пособию по уходу за ребенком до трех лет в случае болезни матери было установлено аналогичное пособие на ребенка-инвалида до 16 лет. Дополнительно введено пособие одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 1,5 лет.

В 2002 году в связи с изложением Закона РБ о пособиях семьям с детьми в новой редакции все пособия на детей-инвалидов и детей, инфицированных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом, стали назначаться до достижения ими возраста 18 лет, а пособие на детей от трех до 16 лет стало также предоставляться неработающими учащимися вечерних (сменных) школ, одновременно с учебой получающими профессию, и детей-инвалидов²⁵². Нормы о пособии на детей, воспитываемых в неполной семье неработающей трудоспособной матерью (отцом), а также пособия одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 1,5 лет, были исключены.

Сравнивая перечень государственных пособий на детей в Законе РБ о пособиях семьям с детьми с перечнем пособий в Законе о государственных пособиях того периода, можно констатировать, что в РБ государственные пособия не только охватывали всех семей с детьми, но и предусматривали

²⁵¹ См.: Пункт 2 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 2 июля 1997 г. № 50-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» (утратил силу) // Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law1052.htm>

²⁵² См.: Закон Республики Беларусь от 19 марта 2002 г. № 94-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» // Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0663.htm>.

большее количество оснований предоставления выплат получателям (в частности, на детей старше трех лет, по уходу за больным ребенком, ребенком инвалидом до 16 лет и др.).

Нельзя не отметить и широкий перечень надбавок к пособиям на детей, закрепленных в ст. 3 Закона РБ о государственных пособиях семьям с детьми. В повышенных размерах пособия выплачивались: 1) одиноким матерям; 2) разведенным мужчинам и женщинам, если один из родителей уклоняется от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством, когда взыскание алиментов невозможно; 3) одиноким матерям из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей – бывших воспитанников детских домов (школ-интернатов); 4) на воспитываемых в семье детей-инвалидов в возрасте до 16 лет; 5) на детей военнослужащих срочной службы. С 2002 года надбавки стали назначаться на детей, усыновленных (удочеренных) одинокими лицами, на детей курсантов и военнообязанных, призываемых на учебные сборы²⁵³. В свою очередь, надбавки на детей одиноким матерям из числа детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – бывших воспитанников детских домов (школ-интернатов) были исключены.

Надбавки выплачивались в процентах к назначенному пособию. Так, на детей, рожденных женщинами вне брака, если сведения об отце ребенка в записи акта о рождении произведены по указанию матери, при назначении пособия по уходу за ребенком до трех лет устанавливалась надбавка в размере 75% пособия и назначалась до исполнения ребенку полутора лет, на ребенка в возрасте от полутора лет и старше – надбавка 40% пособия²⁵⁴.

Наличие в Законе РБ о пособиях семьям надбавок к ряду государственных пособий на детей говорит о более совершенном построении норм данного кодификационного акта по сравнению с законодательством РФ того периода. В РФ повышенные размеры пособий на детей были

²⁵³ См.: Там же.

²⁵⁴ См.: статью 23 Закона РБ о пособиях семьям с детьми в ред. 1992 г.

установлены в ряде специальных законов. Например, малообеспеченным семьям, проживающим на территориях, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в зонах проживания с правом на отселение, пособия на детей увеличивались на 100% ²⁵⁵.

Как было установлено выше, пособия на детей по Закону РБ о пособиях семьям с детьми предоставлялись всем семьям (граждан РБ и лиц без гражданства, в том числе семьям иностранных граждан в случаях, предусмотренных международными договорами и соглашениями РБ), с тем различием, что застрахованным лицам пособия финансировались из страховых средств, остальным – из государственного бюджета. Между тем, для отдельных пособий источники финансирования по кругу получателей были конкретизированы Законом.

Так, *пособие по беременности и родам* из государственного бюджета назначалось женщинам: 1) уволенным с военной службы в связи с беременностью и родам, а также из числа военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел; 2) обучающимся с отрывом от производства в профессионально-технических, средних и специальных и высших учебных заведениях, в том числе и за счет личных средств, в аспирантуре, клинической ординатуре, а также окончившим учебные заведения – в течение 2 месяцев после окончания; 3) зарегистрированным безработными с правом получения стипендии или пособия по безработице, а также потерявшим право на стипендию или пособие по безработице в связи с окончанием установленного срока их

²⁵⁵ См.: Статью 18 Закона РСФСР от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. от 18 июня 1992 г. № 3061-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

выплаты – в течение 2 месяцев после прекращения выплаты пособия или стипендии²⁵⁶.

Этим же лицам согласно ст. 15 Закона РБ о пособиях семьям с детьми из государственного бюджета стали назначаться *пособия на детей старше трех лет*.

С принятием поправок в Закон РБ о пособиях семьям с детьми в 2002 г. перечень лиц, пособия которым назначаются из государственного бюджета, был дополнен женщинами – зарегистрированными безработными, потерявшими право на пособие по безработице в связи с окончанием установленного срока его выплаты, а также женщинами, проходящими профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации по направлению органов государственной службы занятости²⁵⁷.

В первоначальной редакции Закона РБ о пособиях семьям с детьми размеры государственных пособий, как и в РФ, были привязаны к размеру минимальной заработной платы (МЗП)²⁵⁸. Так, минимальный размер пособия по беременности и родам для всех получателей не мог быть ниже двух МЗП или 6000 белор. руб., пособия в связи с рождением ребенка – трех МЗП или 9000 белор. руб. на каждого ребенка²⁵⁹.

²⁵⁶ См.: Пункт 11 постановления Совмина РБ от 3 февраля 1993 г. № 56 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий семьям, воспитывающим детей» (утратило силу) // СП Республики Беларусь, 1993. № 4. Ст.48.

²⁵⁷ См.: См.: Закон Республики Беларусь от 19 марта 2002 г. № 94-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» (утратил силу) // Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0663.htm>.

²⁵⁸ См., например: Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 21 декабря 1991 г. № 1326-ХІІ «О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь «О минимальной заработной плате и государственных гарантиях в области оплаты труда» (утратило силу)// Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 2. Ст.28; Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 17 марта 1992 г. № 1527-ХІІ «О минимальной заработной плате» (утратило силу)// Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 13. Ст.219; Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2052-ХІІ «О минимальной заработной плате» (утратило силу) // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 35. Ст. 563 и др.

²⁵⁹ См.: Там же.

Некоторые пособия исчислялись в процентах от МЗП или в процентах от размера другого пособия (например, пособие по уходу за ребенком в возрасте до трех – 120% МЗП²⁶⁰; пособие при постановке на учет в женской консультации до 12-недельного срока беременности – 50 % пособия в связи с рождением ребенка²⁶¹).

Другие пособия (например, на детей от трех до 16 лет) исчислялись исходя из соотношения средневзвешенной величины МЗП²⁶² и совокупного дохода всех лиц, учтенных в составе семьи²⁶³. Пособие выплачивалось в полном объеме, если средний совокупный доход на члена семьи в месяц не превышал двухразовой средневзвешенной величины МЗП, и в размере 50% от установленного пособия – если средний совокупный доход на члена семьи в месяц не превышал трехразовой средневзвешенной величины МЗП за тот год, за который исчислялся совокупный доход на члена семьи²⁶⁴.

С внесением в 1997 году изменений в первоначальную редакцию Закона РБ о пособиях семьям с детьми (1992 г.) размеры ряда пособий на детей, ранее устанавливаемые исходя из МЗП, стали исчисляться в зависимости от величины минимального потребительского бюджета (МПБ) за предшествующий год (пособие при рождении ребенка, по уходу за

²⁶⁰ См.: Пункт 28 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий семьям с детьми в ред. 1993 г.

²⁶¹ См.: Пункт 27 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий семьям с детьми в ред. 1993 г.

²⁶² Определялась путем сложения установленных за предыдущий год месячных величин минимальной заработной платы и деления полученной суммы на 12 (см.: Постановление Министерства труда Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь от 7 мая 1992 г. № 20/443 «О порядке исчисления совокупного дохода на члена семьи при назначении пособий на детей» (утратило силу) // Официальный правовой интернет-портал «Право. Законодательство Республики Беларусь»: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num44/d44970.html>.

²⁶³ См.: Постановление Министерства труда Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь от 7 мая 1992 г. № 20/443 «О порядке исчисления совокупного дохода на члена семьи при назначении пособий на детей» (утратило силу) // Официальный правовой интернет-портал «Право. Законодательство Республики Беларусь»: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num44/d44970.html>.

²⁶⁴ См.: Там же.

ребенком до трех лет, по уходу за больным ребенком до 14 лет, ребенком-инвалидом до 16 лет и др.).

Изначально МПБ был установлен в целях прогнозирования изменения уровня жизни населения, определения минимальных размеров заработной платы, пенсий, стипендий и др. социальных выплат, разработки социальных программ помощи населению Законом РБ от 9 января 1992 г. № 1383-ХІІ «О формировании и использовании минимального потребительского бюджета»²⁶⁵. В соответствии с Законом МПБ разрабатывался для разных социально-демографических групп в среднем на душу населения и на одного члена семьи разного состава (семью из четырех человек, мужчин и женщин трудоспособного возраста, молодую семью с двумя детьми, молодую семью с одним ребенком, студента, студентки, девочки и мальчика в возрасте до трех лет, девочки и мальчика в возрасте от трех до шести лет и др.)²⁶⁶ и пересматривался по мере необходимости с учетом роста потребительских цен, но не реже одного раза в квартал²⁶⁷. В составе МПБ учитывались товары продовольственной группы и непродовольственные расходы, как правило, услуги, удовлетворяющие конкретные функциональные потребности человека в определенные отрезки времени, исходя из условий и особенностей, сложившихся в РБ²⁶⁸.

²⁶⁵ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 5. Ст. 81.

²⁶⁶ См., например: Постановление Министерства труда Республики Беларусь от 21 октября 1997 г. № 97 «О минимальных потребительских бюджетах для различных социально-демографических групп населения» (утратило силу) // Реестр государственной регистрации Республики Беларусь 22 октября 1997 г. № 2130/12; Закон Республики Беларусь 9 января 1992 г. № 1383-ХІІ «О формировании и использовании минимального потребительского бюджета» // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1992. № 5. Ст.81.

²⁶⁷ См., например: Постановление Министерства труда Республики Беларусь от 3 декабря 1998 г. №111 «Об утверждении Положения по расчету минимальных потребительских бюджетов для различных социально-демографических групп населения» (утратило силу) // Национальный реестр правовых актов РБ .1999. № 8/8.

²⁶⁸ См.: Там же.

Так, например, пособие при рождении ребенка на 1 января 1998 г. назначалось в размере одного МПБ семьи из четырех человек²⁶⁹.

По-другому исчислялось пособие по уходу за ребенком до трех лет²⁷⁰. Неработающим женщинам (за исключением женщин, обучающихся с отрывом от производства, и женщин из числа военнослужащих, уволенных с военной службы в связи с беременностью и родами) оно назначалось в размере 20% МПБ за предшествующий год. Остальные женщины, включая военнослужащих по контракту и приравненных к ним лиц, могли рассчитывать на пособие в размере 35% МПБ за предшествующий год.

В связи с вступлением в силу в 2002 г. новой редакции Закона РБ о пособиях семьям с детьми, который в числе прочего воспринял требования Декрета Президента РБ от 15 февраля 2002 г. № 3 «О некоторых вопросах регулирования минимальной заработной платы»²⁷¹ об использовании МЗП только в сфере трудовых отношений, размеры всех государственных пособий были привязаны к величине бюджета прожиточного минимума (в процентах от БПМ)²⁷², размеры отдельных пособий, в частности, пособия по беременности и родам, в числе прочего, – к величине средней заработной платы рабочих и служащих в РБ. Так, женщинам из числа военнослужащих максимальный размер пособия не мог превышать трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце²⁷³,

²⁶⁹ См.: См., например: Постановление Министерства труда Республики Беларусь от 21 октября 1997 г. № 97 «О минимальных потребительских бюджетах для различных социально-демографических групп населения» (утратило силу)// Реестр государственной регистрации Республики Беларусь 22 октября 1997 г. № 2130/12.

²⁷⁰ См.: Пункт 6 Закона Республики Беларусь от 2 июля 1997 г. №50-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей»// Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law1052.htm>

²⁷¹ НРПА РБ. 2002 . № 1/3501.

²⁷² См.: Закон Республики Беларусь от 6 января 1999 г. № 239-З «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь» // НРПА РБ. 1999. № 2/14.

Так, например, пособие по уходу за ребенком-инвалидом до 18 лет устанавливалось в размере 65% БПМ.

²⁷³ С 1 марта 2002 г. месячная минимальная заработная плата составляла - 17000 белорусских руб. (см.: пункт 1 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от

предшествующем каждому месяцу отпуска по беременности и родам, и не мог быть менее минимального размера пособия по беременности и родам, который составлял 50% БПМ в среднем на душу населения, действующего в каждом месяце отпуска по беременности и родам²⁷⁴.

Отказ от МПБ семьи, как одного из критериев определения размеров государственных пособий до 1 января 2002 г., в пользу БПМ повлияло на порядок пересмотра размеров выплат, которые стали увеличиваться ежеквартально (в ценах последнего месяца каждого квартала) взамен ранее действующей ежемесячной индексации²⁷⁵.

Кроме того, МПБ устанавливался адресно с учетом нуждаемости семьи из четырех человек, молодой семьи с двумя детьми, молодой семьи с одним ребенком и др., в то время как БПМ стал определяться только исходя из социально-демографической группы, к которой принадлежит получатель (трудоспособное население, пенсионеры, дети), без учета типа семьи.

В последние годы некоторыми российскими учеными высказывались идеи о разработке минимального потребительского бюджета семьи для определения размера регионального пособия на ребенка²⁷⁶. В составе такого бюджета предлагается учитывать как продовольственную группу товаров, так и непродовольственные расходы на медицинские, коммунальные, образовательные, культурно-оздоровительные услуги, что позволит

22 февраля 2002 г. № 243 «Об установлении размеров минимальной заработной платы и базовой величины для исчисления размеров обязательных социальных выплат, налогов, сборов, штрафов и иных платежей»// Национальный реестр правовых актов РБ. 2002 . № 5/10012); БПМ в среднем на душу населения (на 1 января 2002 г.) – 62 568 белорусских руб. (см.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 января 2002 г. №119 «Об утверждении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам в ценах декабря 2001 г.»// Национальный реестр правовых актов РБ. 2002. № 5/9872).

²⁷⁴ См.: Статью 6 Закона РБ о пособиях семьям с детьми в ред. Закона Республики Беларусь от 19 марта 2002 г. № 94-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей»// Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0663.htm>.

²⁷⁵ В соответствии с нормами Закона РБ о пособиях семьям с детьми в ред. 1992 г. индексация производится по мере необходимости, но не реже раза в квартал.

²⁷⁶ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.163.

определять степень малообеспеченности семьи, ее нужду в детском пособии²⁷⁷.

По нашему мнению, *критерии определения размеров семейных пособий*, действовавшие в РБ в постсоветский период, могут быть взяты за основу российским законодателем для разработки МПБ семьи в целях определения минимального размера региональных пособий на детей.

К наиболее значимым бюджетным пособиям, не связанным с рождением и воспитанием детей, можно отнести пособие по безработице и пособие на погребение. Законодательство об этих пособиях развивалось весьма своеобразно.

Так, в РФ пособие по безработице в постсоветский период регулировалось Законом РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в РСФСР»²⁷⁸, который в 1992 г. был переименован в Закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон РФ о занятости населения)²⁷⁹ и первоначально выплачивалось за счет страховых средств из Государственного фонда занятости населения²⁸⁰.

Как отмечают российские ученые, в этот период произошло возрождение страхования от безработицы, которое впервые было введено в СССР в 20-х гг. прошлого столетия и упразднено к началу 30-х гг. в связи с полной ликвидацией безработицы в стране²⁸¹. После упразднения в 2001 году страхования по безработице пособие стало бюджетным.

Финансирование пособия по безработице в РФ за счет страховых средств (далее – страховое пособие по безработице) обеспечивало достойный

²⁷⁷ См.: Там же.

²⁷⁸ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.

²⁷⁹ См.: Закон Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3307-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О занятости населения в РСФСР» // РГ. 1992. № 192.

²⁸⁰ См.: Постановление ВС РФ от 8 июня 1993 г. № 5132-1 «Об утверждении Положения о Государственном фонде занятости населения Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 25. Ст. 911.

²⁸¹ См.: Захаров М.Л. Аналитический обзор: «Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда» (отв. ред. Л.А. Чиканова). М., 2014. – С.128 // СПС «Консультант Плюс».

уровень возмещения временно утраченного заработка (дохода) получателя пособия, включая его иждивенцев, на протяжении всего постсоветского периода.

Страховое пособие по безработице назначалось в процентах к среднему заработку, исчисленному по последнему месту, но во всех случаях не выше среднего заработка в субъекте РФ²⁸², где пособие назначалось, и не ниже МРОТ. Всем другим гражданам²⁸³ пособие гарантировалось в размере МРОТ.

Для отдельных категорий безработных законодателем было введено дополнительное бюджетное пособие по безработице в размере МРОТ или в процентах к нему (например, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф)²⁸⁴.

Сочетание российским законодателем страховых и обеспечительных мер защиты от безработицы в постсоветский период позволяло охватить наибольшее число нуждающихся в материальной поддержке безработных граждан, предоставить им более высокий уровень гарантий в сфере занятости. Такой подход, на наш взгляд, может быть повторно легализован

²⁸² Назначалось гражданам, уволенным по любым основаниям, если в течение 12 месяцев, предшествующих началу безработицы, такие лица имели оплачиваемую работу не менее 12 календарных недель на условиях полного рабочего дня (недели) или на условиях неполного рабочего дня (недели) с пересчетом на 12 календарных недель с полным рабочим днем (неделей). Средний заработок таким лицам учитывался за последние два месяца по последнему месту работы. В 1996 году были внесены изменения в Закон РФ о занятости населения, согласно которым продолжительность оплачиваемой работы была установлена в 26 календарных недель, средний заработок стал учитываться за последние три месяца по последнему месту работы (см.: Федеральный закон от 20 апреля 1996 № 36-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»//СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915).

²⁸³ К этой категории относились граждане, впервые ищущие работу (ранее не работавшие), не имеющие профессии (специальности), стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, а также уволенные из организаций по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, но не имевшие в этот период 26 календарных недель оплачиваемой работы и признанные в установленном порядке безработными (см.: статью 34 Закона РФ о занятости населения в ред. 1996 г.).

²⁸⁴ См.: Статью 35 Закона РФ о занятости населения в первоначальной редакции.

российским законодателем на этапе перехода к страхованию от безработицы в РФ.

Закон РФ о занятости населения содержал нормы о повышении страхового пособия по безработице на 10% на каждого нетрудоспособного иждивенца, но во всех случаях не выше среднего заработка по последнему месту работы.

С 2000 года максимальный размер страхового пособия по безработице был привязан к величине прожиточного минимума в субъекте РФ, где назначалось пособие, минимальный – 20% величины прожиточного минимума в этом субъекте²⁸⁵, но во всех случаях не ниже федерального МРОТ. Ввиду этого резко снизилась ценность страхового пособия.

С 1 января 2001 года минимальная величина пособия была установлена в твердой денежной сумме - 100 рублей. С 2003 года пособие по безработице стало назначаться из федерального бюджета²⁸⁶.

В РК и РБ в постсоветский период не произошло возрождения страхования на случай безработицы.

Согласно Закону Казахской Советской Социалистической Республики от 15 декабря 1990 года № 413-ХІІ «О занятости населения» (далее – Закон КССР о занятости населения)²⁸⁷ гражданам, потерявшим работу и заработок (трудовой доход, денежное довольствие), бюджетное пособие гарантировалось в размере 50% их основного заработка по последнему месту работы, но не выше средней заработной платы, сложившейся в республике, и не ниже прожиточного минимума, установленного законодательством Казахской ССР. Гражданам, впервые ищущим работу, а также стремящимся

²⁸⁵ См: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3696.

²⁸⁶ См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансирования мероприятий по содействию занятости населения» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 160.

²⁸⁷ Ведомости Верховного Совета КазССР. 1991. № 1. Ст. 8.

возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва (более года) пособие назначалось в процентах от установленного законодательством Казахской ССР прожиточного минимума²⁸⁸.

Размер пособия увеличивался на 10% на каждого ребенка до 14 лет и других иждивенцев и подлежал индексации в установленном законом порядке²⁸⁹.

В связи с принятием Закона Республики Казахстан от 30 декабря 1998 года № 341-1 «О занятости населения» (далее – Закон РК о занятости населения 1998 г.)²⁹⁰ до апреля 1999 г. пособие по безработице назначалось в размере 3,5 МРП. Затем было заменено материальной помощью малообеспеченным гражданам.

С 2001 года гражданам, участникам системы обязательного социального страхования, назначалась социальная выплата на случай потери работы, остальным безработным – государственная адресная социальная помощь²⁹¹.

В РБ согласно пункту 4 ст. 18 Закона Республики Беларусь от 30 мая 1991 г. № 828-ХІІ «О занятости населения Республики Беларусь» (далее - Закон РБ о занятости населения 1991 г.)²⁹² пособие по безработице выплачивалось либо в процентах от средней заработной платы (дохода) по последнему месту работы, но не ниже минимальной заработной платы и не

²⁸⁸ Так, например, лицам, имеющим профессию (специальность), при условии, что их трудоустройство не требует профессиональной подготовки, повышение квалификации или переобучения, пособие назначалось в размере 100% в течение первых 13 календарных недель и 75% - в последующие 13 календарных недель от установленного законодательством Казахской ССР прожиточного минимума (см.: статью 32 Закона КССР о занятости населения).

²⁸⁹ См.: Статьи 30 и 32 Закона КССР о занятости.

²⁹⁰ Казахстанская правда. 1999. 5 янв.

²⁹¹ См.: Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 149-ІІ «О занятости населения» // Ведомости Парламента РК. 2001. № 3. Ст. 18.

²⁹² Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1991. № 19. Ст. 273.

выше удвоенной ее величины²⁹³, либо в процентах от минимальной заработной платы²⁹⁴.

Безработным, имеющим на иждивении детей в возрасте до 14 лет или ребенка-инвалида до 16 лет, размер пособия увеличивается на 10%, а при наличии трех и более детей (двух и более детей-инвалидов) указанного возраста - на 20%²⁹⁵. Размер пособия подлежал ежегодной индексации.

Закон РБ о занятости населения 1991 года действовал до его отмены в 2006 году Законом Республики Беларусь от 15 июня 2006 года № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» (далее – Закон РБ о занятости 2006 г.)²⁹⁶, в соответствии с которым размеры пособия стали устанавливаться исходя из базовой величины.

Законодательство о пособии на погребение в РФ, РБ и РК в постсоветский период не было представлено единым нормативным правовым актом, как в случае с законодательством о пособии по безработице в РФ и РБ. Принимались одни законы, на смену им приходили другие.

В РФ пособие на погребение (его также называют ритуальным пособием) первоначально было установлено Законом РФ от 12 марта 1992 г. № 2503-1 «О ритуальном пособии» (далее – Закон РФ о ритуальном пособии)²⁹⁷ и до 1 января 1996 года назначалось всем гражданам в размере 5 МРОТ, за исключением инвалидов ВОВ и приравненных к ним инвалидов,

²⁹³ Безработному, имеющему в течение 12 месяцев, предшествующих началу безработицы, оплачиваемую работу (доход) не менее 12 календарных недель на условиях полного рабочего дня (недели) или на условиях неполного рабочего дня (недели) с пересчетом на 12 календарных недель с полным рабочим днем (неделей).

²⁹⁴ Безработным, которые в течение 12 месяцев, предшествующих началу безработицы, имели оплачиваемую работу (доход) менее 12 календарных недель, а также ищущие работу после длительного перерыва (более 12 месяцев) при наличии у них общего трудового стажа не менее одного года и при условии, что их трудоустройство не требует профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки, а также впервые ищущим работу либо ищущим работу после длительного перерыва при наличии у них общего трудового стажа менее одного года и если их трудоустройство невозможно без профессиональной подготовки.

²⁹⁵ См.: Пункт 5 ст. 18 Закона РБ о занятости 1991 г.

²⁹⁶ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 22 июня 2006 года, № 94, 2/1222.

²⁹⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 713.

которым пособие выплачивалось не ниже двукратного размера назначенной им пенсии по инвалидности.

В январе 1996 года был принят Закон о погребении. Пособие на погребение стало выплачиваться из государственного бюджета только в случае смерти гражданина, не подлежащего обязательному социальному страхованию на день смерти и не являющегося пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности²⁹⁸. Лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего и совершившим необходимые действия по погребению за свой счет, в случае неполучения гарантированного перечня услуг по погребению назначалось пособие в рамках стоимости таких услуг, но не выше 4000 руб. с последующей индексацией.

В РБ пособие на погребение регулировалось нормативными актами Совета Министров Республики Беларусь²⁹⁹ до принятия Закона Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 55-З «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон РБ о погребении)³⁰⁰.

Изначально единовременное пособие на погребение устанавливалось в размере 5 МЗП (минимальной заработной платы), а с 1 апреля 1994 г. размер пособия был увеличен до 10 МЗП³⁰¹. На погребение умершего инвалида ВОВ пособие полагалось в размере двухмесячной суммы назначенной ему пенсии, но не менее 10 МЗП, семьям умерших

²⁹⁸ Пенсионерам, получающим трудовые пенсии, а также застрахованным гражданам пособие назначалось из средств фондов социального страхования (ФСС РФ, ПФР) и средств работодателя (см.: часть 3 ст. 10 Закона о погребении 1996 г.)

²⁹⁹ См., например: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 1994 г. № 136 «О дополнительных мерах по социальной защите населения» // СП Республики Беларусь. 1994 . № 8. Ст.113; постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 1999 г. № 1776 «О размере пособия на погребение» // Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь.1999. № 5/2028 и др.

³⁰⁰ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001, № 107, 2/804.

³⁰¹ См.: Пункт 6 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 10 марта 1994 г. № 136 «О дополнительных мерах по социальной защите населения» // СП Республики Беларусь. 1994 . № 8. Ст.113.

военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава, не имеющих права на получение страховых сумм по обязательному государственному личному страхованию, – в размере шести месячных окладов денежного содержания этих лиц³⁰².

Закон РБ о погребении в ст. 8 определил выплату бюджетного пособия на погребение (материальной помощи на погребение) только в случае смерти лица, не работавшего и не являющегося пенсионером, военнослужащего по контракту или приравненных к нему лиц³⁰³, пенсионера, получающего пенсию из республиканского бюджета, зарегистрированного в установленном порядке безработного, или их детей, не достигших 18-летнего возраста (учащихся - 23-летнего возраста), а также в случаях рождения мертвого ребенка по истечении 196 дней беременности или погребения умершего, личность которого не установлена органами внутренних дел, или лица, отбывавшего наказание в местах лишения свободы.

Закон РБ о погребении гарантировал предоставление перечня услуг по погребению умершего. Цены и тарифы на такие услуги, устанавливаются местными исполнительными и распорядительными органами в пределах размера пособия (материальной помощи) на погребение³⁰⁴. Граждане, не получившие гарантированных услуг по погребению, но осуществившие погребение за свой счет, имеют право на получение такого пособия.

С декабря 1999 г. пособие на погребение в РБ стало предоставляться в размере средней заработной платы рабочих и служащих в республике за

³⁰² См.: Пункт 12 постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 июля 1993 г. № 432 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам офицерского состава, прапорщикам, мичманам и военнослужащим, проходящим службу по контракту, лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семьям» // СП Республики Беларусь. 1994. № 12. Ст.213.

³⁰³ Такими лицами признавались: военнообязанный, военнообязанного, призванного на военные сборы, лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, прокурорского работника, судьи, сотрудника органов государственного контроля и органов государственной безопасности Республики Беларусь (см.: статью 8 Закона РБ о погребении).

³⁰⁴ См.: Статью 8 Закона РБ о погребении.

позапрошлый месяц относительно месяца наступления смерти³⁰⁵. И не могло быть менее этой величины в случае погребения умершего инвалида ВОВ (пособие назначалось в размере двухмесячной суммы его пенсии), умершего пенсионера из числа военнослужащих и приравненных к ним лиц³⁰⁶ (пособие выплачивалось в размере его месячной пенсии).

В РК до 1995 г. пособие на погребение выплачивалось из средств республиканского Фонда государственного социального страхования в соответствии с постановлением Кабинета Министров от 27 мая 1992 года № 466 «О размере пособия на погребение»³⁰⁷ в сумме 4 МЗП, в дальнейшем в соответствии с Законом РК о республиканском бюджете – 10 МЗП³⁰⁸. Пособие на погребение пенсионера из числа военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел с 1 февраля 1993 года и до середины 1998 года гарантировалось в размере двухмесячной пенсии, назначенной пенсионеру ко дню смерти, но не менее 4 МЗП (с 1996 года в размере 4 МРП)³⁰⁹.

С 1995 года единовременное пособие на погребение в размере 10 МЗП стало назначаться только пенсионерам и работающим гражданам соответственно из Пенсионного фонда и Фонда социального страхования³¹⁰.

³⁰⁵ См.: Пункт 1 постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 1999 г. № 1776 «О размере пособия на погребение» // Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 5/2028.

³⁰⁶ Лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований.

³⁰⁷ Республики Казахстан. 1992. № 21. Ст. 341 (утратило силу).

³⁰⁸ См.: Законы РК о республиканском бюджете на 1993 г., Закон РК о республиканском бюджете на 1994 г.

³⁰⁹ См.: Пункт 20 постановления Кабинет Министров Республики Казахстан от 25 мая 1993 года № 429 «Об утверждении Положения о порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семьям» (утратило силу)//Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет»: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P930000429_

³¹⁰ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 18 марта 1992 г. № 688 «О создании Фонда государственного социального страхования Республики Казахстан» (утратил силу) // САПП РК. 1992. № 7. Ст. 118; постановление Правительства Республики Казахстан от 3 сентября 1996 г. № 1080 «Об утверждении Положения о Фонде государственного

Похороны умершего неработающего (незастрахованного) гражданина производились за счет государства. Пособие на погребение его членам семьи не назначалось.

В январе 1996 года единовременного пособия на погребение пенсионерам и работающим гражданам было установлено в размере 960% от МРП³¹¹. С 1 января 1997 года размер этого пособия был повышен до 10 МРП³¹². Пособие также стало назначаться на погребение участников и инвалидов ВОВ в размере 35 МРП (из Пенсионного фонда).

В 1998 году пособие на погребение работавших граждан и пенсионеров было гарантировано в размере 15 МРП соответственно из Фонда государственного социального страхования и Государственного центра по выплате пенсий; безработных – 10 МРП из Государственного фонда содействия занятости; участников и инвалидов ВОВ – 35 МРП (из них работавших – 15 МРП из Фонда государственного социального страхования и 20 МРП из местных бюджетов; пенсионеров – 15 МРП из Государственного центра по выплатам пенсий и 20 МРП из местных бюджетов)³¹³.

С принятием Закона РК о государственных социальных пособиях³¹⁴ было установлено пособие на погребение получателей соответствующей

социального страхования Республики Казахстан» (утратило силу)// САПП РК. 1996. № 36. Ст. 341; Закон РК о республиканском бюджете на 1995 год.

³¹¹ Размер расчетного показателя устанавливался раз в квартал и составлял: I квартал - 320 тенге, II квартал - 380 тенге, III квартал - 460 тенге, IV квартал - 530 тенге (см.: статьи 12, 13 Закона РК о республиканском бюджете на 1996 год).

³¹² См.: Статью 15 Закона РК о республиканском бюджете на 1997 год.

³¹³ См.: Статью 21 Закона РК о республиканском бюджете на 1998 год; ст. 8 Закона Республики Казахстан от 20 июня 1997 года № 136-І «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 12. Ст. 186; 1998. № 24. Ст. 437.

³¹⁴ См.: Законом РК от 16 июня 1997 г. № 126-І «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан»// Ведомости Парламента РК. 1997. № 11. Ст. 154; 1999. № 8. Ст. 239; № 23. Ст. 925; 2002. № 6. Ст. 71; 2003. № 1-2. Ст. 13.

пенсии по возрасту, по инвалидности или по случаю потери кормильца в размере 15 МРП из местных (региональных) бюджетов³¹⁵.

В 1999 году Законом РК о республиканском бюджете на 1999 год была введена социальная помощь на погребение. Финансирование такой помощи стало производиться из средств местных (региональных) бюджетов, в том числе на погребение работающих граждан.

На республиканском уровне продолжали действовать законы, регулирующие вопросы назначения пособия на погребение отдельным категориям граждан, как из фондов социального страхования, так и из средств местных бюджетов: Закон РК о государственных социальных пособиях, Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 года № 136-І «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»³¹⁶, Закон Республики Казахстан от 5 апреля 1999 г. № 365-І «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан»³¹⁷.

Исследование постсоветского законодательства о бюджетных пособиях позволяет сделать вывод, что оно содержало нормы, которые могут быть легализованы современным законодателем (например, дифференциация сумм пособий на детей с учетом их количества в семье, использование для исчисления пособий на детей минимального потребительского бюджета семьи (МПБ), обязательное социальное страхование на случай безработицы и др.).

§ 2. Современное состояние законодательства о пособиях из государственного бюджета

³¹⁵ См.: Статью 23 Закона РК о республиканском бюджете на 1998 год.

³¹⁶ Ведомости Парламента РК. 1997. № 12. Ст. 186; 1998. № 24. Ст. 437.

³¹⁷ Ведомости Парламента РК. 1999. № 8. Ст. 238; № 23. Ст. 925; 2000. № 23. Ст. 411; 2001. № 2. Ст. 14; 2002. № 6. Ст. 71.

В современный период в законодательстве РФ, РБ и РК наблюдается тенденция к дальнейшему снижению размеров бюджетных пособий.

В РФ в связи с принятием Федерального закона от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»³¹⁸ бюджетные пособия отдельным категориям получателей вместо МРОТ стали привязаны к размеру базовой величины 100 рублей, о чем говорилось ранее.

Несмотря на содержащуюся в отдельных законах³¹⁹ норму об индексации выплат согласно прогнозируемому уровню инфляции, темпы обесценивания бюджетных пособий в РФ с учетом величины прожиточного минимума продолжают увеличиваться.

Для сравнения, ежемесячное пособие по уходу за первым ребенком неработающим (незастрахованным) гражданам с января 2001 г. по январь 2017 г. выросло с 200 руб. до 3065,69 руб. (на 93,5%) при росте величины прожиточного минимума на душу населения за этот же период на 85,5% (с 1396 руб.³²⁰ до 9691 руб.³²¹).

Минимальные и максимальные величины пособия по безработице, устанавливаемые с 1 января 2005 г. в сумме 2880 руб. и 720 руб., на 1 января 2017 г. увеличились лишь на 1,7% (4900 руб.) и 1,2% (850 руб.)³²² соответственно, что составляет 50% и 8,7% от прожиточного минимума.

³¹⁸ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.

³¹⁹ См. например: Статью 4.2 Закона о государственных пособиях, п.2 ст. 33 Закон РФ о занятости населения, п.1. ст. 10 Закона о погребении и др.

³²⁰ См.: в расчете за I квартал 2001 г. (см. постановление Правительства РФ от 07 сентября 2001 № 664 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально - демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I и II кварталы 2001 г.» // СЗ РФ. 2001. № 38. Ст. 3744).

³²¹ См.: в расчете за IV квартал 2016 г. (см. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2017 г. № 352 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2016 г.» // СЗ РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2189).

³²² См.: Справочная информация «Размер пособия по безработице» // КонсультантПлюс URL: <http://www.consultant.ru/law/ref/stavki/soc-sfera/razmer-posobiya-bezrobotitsa/>

Отдельные бюджетные пособия в РФ (беженцам и вынужденным переселенцам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации на Чернобыльской АЭС и Семипалатинском полигоне, и др.) проиндексированы не были. Величина пособия беженцам до сих пор не превышает 100 руб., для особо нуждающихся – 150 руб.³²³

В РБ похожая ситуация наблюдается с пособием по безработице, размеры которого с принятием Закон РБ о занятости 2006 г. исчисляются из базовой величины (БВ)³²⁴. В 2006 г. БВ составляла 31000 руб.³²⁵ или 19,1 % от величины БПМ в ценах марта 2006 г. (162500 руб.)³²⁶. С 1 января 2017 г. эта разница несколько снизилась и закрепились на отметке 13,1% при БВ – 23 белорусских руб.³²⁷ (в ценах РФ – 712, 08 руб.)³²⁸ и БПМ – 175,50 белорусских руб. (в ценах РФ – 5422,95 руб.)³²⁹.

³²³ См, например: Пункт 3 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»// Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»// СЗ РФ.1998. № 22. Ст. 2457; Пункт 1 ч.1 ст. 4 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»// СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; п.1 постановления Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем»// СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2943.

³²⁴ См. подробнее стр. 30.

Минимальная величина пособия была гарантирована в размере одной базовой величины, максимальная – двух базовых величин (см. ст.24 Закона РБ о занятости населения).

³²⁵ См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 11 февраля 2006 г. № 189 «Об установлении размера базовой величины» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006. № 5/18835.

³²⁶ См.: Постановление Совета Министров РБ от 24 апреля 2006 г. №545 «Об утверждении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам в ценах марта 2006 г. в расчете на один месяц» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006. № 5/22234.

³²⁷ См.: Постановлением Совета Министров Республики Беларусь 28 ноября 2016 г. № 974 «Об установлении размера базовой величины» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 1 декабря 2016 г., 5/42991.

³²⁸ См.: Калькулятор валют: калькулятор курса белорусского рубля к российскому рублю[Электронный ресурс] (URL: <http://calcsoft.ru/kalkulator-kursa-belorusskogo-rublya-k-rossiyskomu-rublyu>).

³²⁹ См.: Постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 22 июля 2016 г. № 36 «Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем

В РК с введением в стране с 1 января 2005 г. системы обязательного социального страхования³³⁰ риск потери работы получил законодательное оформление. Законом Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года № 405-III «Об обязательном социальном страховании» (далее – Закон РК об обязательном социальном страховании)³³¹ были регламентированы: круг субъектов (получателей) социальной выплаты на случай потери работы, порядок исчисления ее размера, а также сроки обращения за ее назначением³³².

Параллельно с введением в РК обязательного социального страхования законодательное оформление получила и система бюджетных пособий семьям с детьми.

Бюджетные пособия на детей, содержащиеся в постсоветский период в ежегодно принимаемых законах о республиканском бюджете³³³, были частично легализованы в принятом в 2005 г. Законе РК о пособиях семьям с детьми.

Статья 1 Закона включает: 1) единовременное государственное пособие в связи с рождением ребенка (пособие на рождение); 2) ежемесячное государственное пособие по уходу за ребенком по достижении им возраста одного года (пособие по уходу); 3) ежемесячное государственное пособие на детей до восемнадцати лет (пособие на детей); 4) ежемесячное государственное пособие матери или отцу, усыновителю (удочерителю), опекуну (попечителю), воспитывающему ребенка-инвалида (детей-инвалидов) (пособие воспитывающему ребенка-инвалида).

на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в ценах июня 2016 года в расчете на месяц» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30 июля 2016 г., 8/31148.

³³⁰ См.: Статью 23 Закон Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года № 405-III «Об обязательном социальном страховании» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003 . № 9. Ст. 41.

³³¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2003 . № 9. Ст. 41.

³³² См.: Статью 23 Закона РК об обязательном социальном страховании.

³³³ См. стр.83-87.

К недостаткам этого законодательного акта следует отнести низкий уровень обеспечения бюджетными пособиями. Исчисление пособий на рождение, по уходу за ребенком и на детей до 18 лет из МРП³³⁴, разработанного в постсоветский период Указом Президента РК о бюджете на 1996 год, привело к тому, что такие выплаты стали носить характер социальной компенсации, подменяя собой бюджетные пособия³³⁵.

Еще одним недостатком Закона РК о пособиях семьям с детьми следует считать его ограниченность четырьмя названными видами пособий в связи с рождением и воспитанием детей. Пособия многодетным матерям и многодетным семьям продолжают назначаться Законом РК о специальном государственном пособии (ст. 4-5). Было бы разумным в РК объединить нормы о семейных и детских пособиях в один акт в целях оптимизации правового регулирования этих пособий.

Аналогично можно было бы поступить и в РФ, где в Закон о государственных пособиях не вошли нормы по отдельным видам пособий на детей (из малообеспеченных семей беженцев и вынужденным переселенцев, семьи погибшего, принимавшего участие в борьбе с терроризмом, при проведении контртеррористической операции, семьи получившего поствакцинальное осложнение или заразившегося ВИЧ-инфекцией при исполнении служебных обязанностей), которые содержатся в разрозненных нормативных правовых актах³³⁶.

В 2006-2007 гг. в Закон о государственных пособиях были внесены существенные изменения, касающиеся порядка назначения и выплаты государственных пособий на детей, в связи с принятием законов и подзаконных актов, в частности, Федерального закона от 5 декабря 2006 г. N 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан,

³³⁴ См.: Статья 10 Закона РК о пособиях семьям с детьми.

³³⁵ См. стр. 62-66.

³³⁶ См. стр.79-80.

имеющих детей»³³⁷, Федерального закона от 29 декабря 2006 года N 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию»³³⁸, Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденного постановлением Правительства от 30 декабря 2006 г. № 865 (далее – Положение о назначении и выплате государственных пособий 2006 г.)³³⁹ и др., а также в связи с реформированием законодательства о воинской обязанности и военной службе.

Результатом изменений стало появление в Законе о государственных пособиях новых выплат на детей: единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью; единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, и ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, следует рассматривать как материальную компенсацию женам и детям военнослужащих по призыву ввиду утраты такими лицами материальной поддержки со стороны мужа (отца), являющегося военнослужащим по призыву³⁴⁰.

Для военнослужащих по призыву, имеющих детей в возрасте до трех лет, поэтапное сокращением сроков военной службы повлекло отмену ряда

³³⁷ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5285.

³³⁸ СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18.

³³⁹ СЗ РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 313. (документ утратил силу с 1 января 2010 г. в связи с принятием Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденных Приказом Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 г. № 1012н // РГ. 2010. № 15.

³⁴⁰ См.: Федерального закона от 5 декабря 2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5285.

оснований для отсрочки от призыва на военную службу, а, следовательно, лишило возможности такого военнослужащего содержать беременную жену и (или) ребенка. Ранее отсрочка от военной службы предоставлялась военнослужащим по призыву, имеющим детей в возрасте до трех лет. Кроме того, в случае рождения ребенка уже в период прохождения военной службы по призыву, предоставлялось досрочное увольнение³⁴¹. В результате изменений в законодательстве о военной службе и статусе военнослужащих, право на отсрочку от призыва на военную службу было сохранено лишь за гражданами, имеющим ребенка-инвалида в возрасте до трех лет.

Единовременным пособием при передаче ребенка на воспитание в семью также следует считать положительным нововведением. Его принятие было обусловлено развитием и поощрением семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, необходимостью повышения уровня социальной защищенности и материальной поддержки семей усыновителей, опекунов (попечителей), патронатных воспитателей³⁴².

Изменения в Закон о государственных пособиях также коснулись единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет. До 1 января 2007 г. пособия носили страховой характер и предоставлялись застрахованным по обязательному социальному страхованию³⁴³.

С внесением изменений в ст.13,14,15 Закона о государственных пособиях был расширен круг получателей таких пособий, изменен порядок

³⁴¹ См.: Федеральный закон от 6 июля 2006 г. №104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3122.

³⁴² См.: Корсаненкова Ю. Проблемы совершенствования законодательства о единовременных пособиях при рождении ребенка и передаче ребенка на воспитание в семью // Трудовое право. 2008. №4.

³⁴³ См.: Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 285.

определения их размеров и продолжительности выплат³⁴⁴. Рассматриваемые пособия стали носить двойственный характер, являясь, с одной стороны, социально-страховой выплатой для застрахованных и приравненных к ним лиц, и, с другой стороны, социальным пособием, минимальной социальной гарантией государства по материальной поддержке иных категорий лиц.

Нельзя не отметить существенные изменения, принятые в 2005 г. федеральным законодателем в отношении пособия на ребенка³⁴⁵.

До 1 января 2005 года оно являлось федеральной гарантированной выплатой семьям по Закону о государственных пособиях и назначалось при соблюдении следующих условий: наличие в семье с детьми (родителей, усыновителей, опекунов и попечителей) среднедушевого дохода, не превышающего величину прожиточного минимума в субъекте РФ³⁴⁶; факт совместного проживания получателя с ребенком, на которого назначалось пособие; возраст ребенка – до 16 лет, обучающимся в образовательных учреждениях – до окончания ими обучения, но не более, чем до 18 лет³⁴⁷.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации

³⁴⁴ См.: Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей»// СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5285.

³⁴⁵ См.: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

³⁴⁶ Право на пособие не было связано с фактом трудовой или иной общественной деятельности членов семьи. Пособие не выплачивалось опекунам (попечителям) в случае получения ими денежных средств на содержание опекаемого ребенка (см.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.157).

³⁴⁷ См.: Статьи 16-17 Закона о государственных пособиях в ред. от 19 мая 1995 г.(№1).

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о монетизации льгот от 22 августа 2004 г.),³⁴⁸ порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, определения его размера и порядка индексации с 1 января 2005 г. были переданы в ведение субъектов РФ³⁴⁹. Финансовое обеспечение указанных вопросов – к расходным обязательствам региональных бюджетов.

Регионы обязаны были соблюдать два основных условия: 1) устанавливаемые пособия и виды социальных выплат не могут быть ниже размеров и условий выплаты пособий, предоставлявшихся до 31 декабря 2004 г.; 2) по 1 января 2005 г. совокупный объем финансирования предоставлявшихся отдельным категориям граждан социальных льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия их предоставления – ухудшены³⁵⁰.

На начальном этапе внедрения названных поправок в 2006-2007 гг. эти условия выполнялись³⁵¹. Анализ норм Закона г. Москвы от 3 ноября 2004 г. «О ежемесячном пособии на ребенка»³⁵² и Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного

³⁴⁸ СЗ РФ. 2004 г. № 35 ст. 3607.

³⁴⁹ Часть льгот и гарантии в натуральной форме, носящих компенсационный характер, Законом о монетизации льгот от 22 августа 2004 г. была заменена на денежные компенсации.

³⁵⁰ См. также: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы // РГ. Федеральный выпуск № 4074, 2006.

³⁵¹ См: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.158.

³⁵² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 66.

постановлением Правительства Москвы от 28 декабря 2004 г. № 911-ПП³⁵³, показывает, что размеры и условия обеспечения пособием соответствовали требованиям федерального законодательства.

В некоторых регионах размеры пособий были повышены: на детей одиноких матерей – до 750 руб.; на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, и детей военнослужащих по призыву – до 450 руб.; на детей в остальных семьях – до 300 руб.³⁵⁴ В других субъектах были сохранены существовавшие прежде федеральные гарантии, а в некоторых были установлены доплаты до регионального прожиточного минимума³⁵⁵.

Однако произвольный подход регионального законодателя к установлению круга получателей ежемесячного пособия на ребенка, размеров и условий его назначения в региональных нормативных правовых актах, а также недостаток финансовых средств большинства бюджетов субъектов РФ не способствовали улучшению материального положения семей с детьми³⁵⁶.

В целях борьбы с бедностью и оказания материальной поддержки отдельным категориям граждан в РФ были приняты нормативные акты о компенсационных выплатах: Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. №

³⁵³ См.: Постановление Правительства Москвы от 28 декабря 2004 г. № 911-ПП «Об утверждении Положений о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка и о порядке учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 3

³⁵⁴ См.: Постановление Правительства Москвы от 21 ноября 2006 г. № 928-ПП «О Комплексной программе дополнительных мер по поддержке семей с детьми, созданию благоприятных условий развития семейных форм воспитания и становления личности ребенка на 2007 год»// Вестнике Мэра и Правительства Москвы». 2006. №70.

³⁵⁵ Например, в Самарской области доплаты до прожиточного минимума области устанавливались: семьям со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума области на каждого ребенка – 80 руб.; на ребенка одиноких матерей со среднедушевым доходом ниже 50% величины областного прожиточного минимума, получающих социальную помощь из областного бюджета – 160 руб.; на каждого ребенка из многодетных семей, в составе которых трое и более детей до 18 лет, – 50 руб. (см.: Закон Самарской области от 16 июля 2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей»// Волжская коммуна.2004. № 133).

³⁵⁶ См: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (постатейный). М.: Деловой двор, 2008.

1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами»³⁵⁷ и Указ Президента РФ от 26 февраля 2013 г. № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы»³⁵⁸. Заметим, что компенсационные выплаты не могут заменить собой полноценное пособие в связи с их низким размером, поэтому их введение не спасает сложившееся положение. Скорее всего, данные меры следует расценивать как политический ход, направленный на снижение социальной напряженности в обществе путем проявления заботы государства о своих гражданах.

Для повышения роли компенсационных выплат, как и ряда бюджетных пособий (пособие на ребенка, пособие по безработице, пособия беженцам и др.) в основу законодательных актов о таких выплатах должны быть положены международно-правовые ориентиры достаточного уровня жизни³⁵⁹ или конституционно-правовые ориентиры достойного уровня жизни.

Как отмечает Ю.В. Воронин, такой важнейший конституционный ориентир, как «достойный уровень жизни», до сих пор не получил своего содержательного раскрытия на нормативно-правовом уровне³⁶⁰.

Н.В. Путило обоснованно обращает внимание, что в ст. 7 Конституции не определены критерии, позволяющие считать результаты деятельности государства созданием «условий, обеспечивающих достойную жизнь и

³⁵⁷ СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 201.

³⁵⁸ СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 938.

³⁵⁹ См.: ст. 11 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Открыт для подписания, ратификации и присоединения 19.12.1966 г. резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу 03.01.1976 г. СССР подписал 18 марта 1968 г. Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. с заявлением. Ратификационная грамота СССР депонирована Генеральному секретарю ООН 16 октября 1973 г. Вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.

³⁶⁰ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: Монография/ Е.Г. Азарова, Ю.В. Воронин, М.Л. Захаров и др.; под ред. Ю.В. Воронина, М.Л. Захарова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. 2017. С.11-23.

свободное развитие человека». Под ними она понимает наличие в обществе тех факторов и механизмов, которые делают определённые социальные блага (жилище, медицинское обслуживание, техника и средства передвижения, сфера обслуживания, качественное питание) доступным для всех³⁶¹.

Такие критерии, как представляется, могут быть разработаны в рамках единого Закона о социальных пособиях из государственного бюджета в РФ в отношении бюджетных пособий, как одного из видов социальных благ, гарантированных всем гражданам.

При разработке критериев достойного уровня жизни, который должен быть обеспечен посредством предоставления бюджетных пособий согласно целям их назначения, в Законе о социальных пособиях из государственного бюджета можно использовать нормы ст. 11 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» (далее – Пакт об экономических, социальных и культурных правах)³⁶², закрепившего критерии «достаточного уровня жизни» для обеспечиваемого лица и его семьи и на непрерывное улучшение условий жизни. Из норм Пакта следует, что «достаточным» можно считать только такой жизненный уровень, при котором самому человеку и членам его семьи обеспечивается: 1) достаточное питание; 2) одежда; 3) жилище. Все эти три компонента должны присутствовать в совокупности³⁶³. Следовательно, размеры бюджетных пособий, предоставляемых всем гражданам, должны охватывать каждый из названных компонентов.

³⁶¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (комментарий к статье 7 – автор Н.В.Путило). – М.: Юристъ, 2002. С. 72.

³⁶² Открыт для подписания, ратификации и присоединения 19 декабря 1966 г. резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН. Вступил в силу 3 января 1976 г. СССР подписал 18 марта 1968 г. Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. с заявлением. Ратификационная грамота СССР депонирована Генеральному секретарю ООН 16 октября 1973 г. Вступил в силу для СССР 3 января 1976 г.

³⁶³ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: Монография/ Е.Г. Азарова, Ю.В. Воронин, М.Л. Захаров и др.; под ред. Ю.В. Воронина, М.Л. Захарова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. 2017. С.11-23.

В национальном законодательстве РБ и РК также не содержится норм, раскрывающих понятие достаточного и достойного уровня жизни. При разработке законов о социальных пособиях из государственного бюджета и компенсационных выплатах в этих странах также можно было бы руководствоваться нормами о достаточном уровне жизни Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

В 2012 году был принят новый Закон РБ о пособиях семьям с детьми³⁶⁴. Основным новшеством Закона стало дифференцированное повышение размера пособия по уходу за ребенком в возрасте до трех лет в зависимости от очередности рождения.

Размер такого пособия был привязан не к БПМ, как по нормам Закона РБ о пособиях семьям с детьми 1992 г., а к среднемесячной заработной плате работников по стране. Законом также была установлена защитная норма, согласно которой уменьшение заработной платы не приводит к уменьшению размера назначаемых пособий. Прежние размеры пособий сохраняются без перерасчета в меньшую сторону³⁶⁵.

На первого ребенка пособие было установлено в размере 35% от средней заработной платы по стране за истекший квартал, на второго – 40%, на ребенка-инвалида – 45%³⁶⁶. При этом, работающим лицам, включая работающих на условиях неполного рабочего времени, на дому или по гражданско-правовому договору пособие гарантируется в размере 50% от вышеназванных размеров пособия. Исключение было сделано только в отношении обучающихся лиц, включая обучающихся по очной форме в аспирантуре. Им пособие назначается в полном объеме³⁶⁷.

³⁶⁴ См.: Закон Республики Беларусь от 29 декабря 2012 года № 7-З «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей»// Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 6 января 2013, 2/2005.

³⁶⁵ См.: Статью 13 Закона РБ о пособиях семьям с детьми 2012 г.

³⁶⁶ См. Там же.

³⁶⁷ См. Там же.

Новый Закон РБ о пособиях семьям с детьми можно считать наиболее удачным примером акта кодификационного характера в сфере обеспечения пособиями на детей в современный период.

Сравнительно недавно в РБ были приняты:

– постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 июля 2009 года № 985 «О единовременной выплате семьям при рождении двоих и более детей на приобретение детских вещей первой необходимости»³⁶⁸, которым была введена единовременная компенсационная выплата при рождении двоих и более детей;

– Указ Президента Республики Беларусь от 9 декабря 2014 года № 572 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, воспитывающих детей»³⁶⁹, дополнительно установивший ежемесячное пособие семьям на детей в возрасте от трех до 18 лет в период воспитания ребенка в возрасте до трех лет в размере 50 % БПМ за два последних квартала;

– Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 года № 41 «О государственной адресной социальной помощи»³⁷⁰, дающий возможность неполным семьям компенсировать повышенные расходы на содержание ребенка (детей).

Перечисленные нормативные акты являются дополнением к Закону РБ о пособиях семьям с детьми. На наш взгляд, ежемесячное пособие семьям на детей в возрасте от трех до 18 лет в период воспитания ребенка в возрасте до трех лет и единовременная компенсационная выплата при рождении двоих и более детей, которая по компенсационным критериям (сумме

³⁶⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 4 августа 2009 г., № 184, 5/30235.

³⁶⁹ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 12 декабря 2014 г., 1/15456.

³⁷⁰ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 30 января 2012 г., № 12, 1/13263.

выплаты) может быть возведена в ранг пособия³⁷¹, в перспективе должны быть включены в Закон РБ о пособиях семьям с детьми.

В РК последние новеллы в законодательстве не представляются столь удачными как в РБ.

С 1 января 2018 г. в РК вступают в силу нормы Закона РК от 28 октября 2015 года № 369-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социальной защиты населения»³⁷² о мерах материальной (социальной) поддержки многодетных семей. Вместо ныне предоставляемых трех видов бюджетных выплат (специального государственного пособия для многодетных семей, государственного пособия семьям, имеющим детей, адресной социальной помощи) будет введена единая адресная помощь.

Для семей, имеющих трудоспособных членов, такая помощь будет предоставляться в случае их участия в программах занятости. Сохраняются только специальные государственные пособия многодетным матерям, награжденным подвесками «Алтын алқа», «Күміс алқа» или получившим ранее звание «Мать-героиня», награжденным орденами «Материнская слава» I и II степени.

Обязательное участие в программах занятости не распространяется на несовершеннолетних детей, в том числе обучающихся до достижения ими двадцатитрехлетнего возраста, лиц, осуществляющих уход за детьми до семи лет, ребенком-инвалидом, инвалидом первой и второй групп, престарелым старше восьмидесяти лет, нуждающимся в постороннем уходе.

³⁷¹ Такая компенсация устанавливается в размере 2 БПМ за два последних квартала перед датой рождения детей, что превышает размеры некоторых пособий, регулируемых Законом РБ о пособиях семьям с детьми 2012 г. (например, пособий на детей из отдельных категорий семей) (см.: Антонова Н.В. Некоторые проблемы правового регулирования компенсационных выплат (социальных компенсаций) на детей в законодательстве России, Беларуси и Казахстана (теоретико-правовой аспект)// Черные дыры в российском законодательстве. 2015. № 3. С.140-145).

³⁷² Казахстанская правда. 2015. № 208 (28084).

За неучастие в программах занятости размер денежной помощи всем членам семьи старше 18 лет, за исключением обучающихся, будет снижен на 50%. При повторном неучастии выплата прекратится.

Казахстанские ученые справедливо отмечают, что если родители не будут участвовать в мерах занятости, адресная помощь будет назначаться семье, в составе которой будет учтены только дети³⁷³. Полученные средства будут расходоваться родителями суммарно – на нужды семьи, адресно – на детские потребности или цели родителей. В результате, доступ детей к пособиям станет более ограниченным. А, учитывая, что адресная помощь финансируется из средств местных бюджетов, которые отличающиеся повышенным уровнем бедности, финансирование пособий в полном и достаточном объеме станет невозможным и еще более усугубит положение проживающих в этих регионах детей.

Оценивая современное состояние законодательства о бюджетных пособиях в РФ, РБ и РК, можно прийти к выводу, что *проблемы постсоветского законодательства до сих пор не решены.*

Наличие различных специальных законов по отдельным группам бюджетных пособий, в частности пособий на детей в связи с их рождением и воспитанием, позволяют представить **массив национальных нормативных правовых актов** РФ, РБ и РК следующим образом:

- акты, регулирующие вопросы предоставления пособий на детей в связи с их с рождением и воспитанием;
- акты, регулирующие вопросы предоставления бюджетных пособий, не связанных с рождением и воспитанием детей.

³⁷³ См.: Социальная защита семей, воспитывающих детей: законодательная инициатива. Часть 2 (Хамзина Жанна Амангельдиновна профессор, доктор юридических наук; Бурибаев Ермек Абильтаевич профессор, доктор юридических наук)//Информационный сайт «Последние новости», категория Новости науки: https://i-news.kz/news/2016/12/12/8425752-socialnaya_zaschita_semei_vospityvayusch.html (дата публикации - 12 декабря 2016 г.)

Приведенная классификация, как представляется, может быть использована в ходе конструирования норм **Закона о социальных пособиях из государственного бюджета в РФ.**

Структурно Закон должен состоять из общих положений, устанавливающих сферу действия закона, виды бюджетных пособий в зависимости от имеющихся групп пособий (семьям с детьми, по безработице, на погребение и др.), источники финансирования, порядок индексации и перерасчета пособий, очерчивающих круг нормативных актов – законодательство о государственных бюджетных пособиях.

Структуру Закона также должны образовывать отдельные главы по видам бюджетных пособий с учетом приведенной выше классификации, которые будут включать право на конкретное пособие, включая круг субъектов, которым оно предоставлено, периодичность выплаты такого пособия и порядок определения его размера.

Закон должен содержать заключительные положения: обязанность получателей бюджетных пособий извещать об изменении условий, влияющих на размеры выплат, положения об удержании излишне выплаченных пособий, а также сведения о вступлении закона в силу.

Во исполнение Закона о социальных пособиях из государственного бюджета предлагается разработать и принять на федеральном уровне **Положение о порядке назначения и выплаты социальных пособий из государственного бюджета**, которое будет включать сведения об органах, назначающих то или иное пособие, перечне документов, необходимых к назначению пособия, сроки предъявления документов и порядок восстановления пропущенных сроков, порядок рассмотрения жалоб и заявлений получателей по неполученным в срок выплатам.

В рамках СНГ (или ЕАЭС) практически обоснованной является разработка и принятие **Модельного закона о социальных пособиях из государственного бюджета** или **Модельных законодательных положений в сфере обеспечения бюджетными пособиями**, которые могут быть

внедрены (инкорпорированы) в национальное законодательство государств Содружества (или ЕАЭС) при разработке законов о бюджетных пособиях.

Модельный закон (Модельные положения) будет служить рекомендацией для национальных законодателей при усовершенствовании действующих и разработке новых правовых актов о бюджетных пособиях.

Посредством соблюдения требований, содержащихся в модельном акте, может быть достигнуто достаточно высокий уровень гармонизации национального законодательства о бюджетных пособиях в рамках СНГ (или ЕАЭС).

При разработке Модельного закона (модельных положений) следует принять во внимание Соглашение стран СНГ от 9 сентября 1994 г. «О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов»³⁷⁴ о гарантированной государственной социальной помощи в виде социальных пособий и компенсационных выплат гражданам с детьми, проживающим на территориях государств – участников Соглашение, оказываемой исходя из необходимости защиты прав таких граждан.

Структурно Модельный закон о социальных пособиях из государственного бюджета может быть построен по аналогии с существующим **Модельным законом о государственном социальном страховании**³⁷⁵.

³⁷⁴ Бюллетень международных договоров.2008. № 4.

³⁷⁵ См.: Модельным законом о государственном социальном страховании (принят в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г. Постановлением 10-4 на 10-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ)// Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 16. С. 65 - 89.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМИ ПОСОБИЯМИ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В РОССИИ С УЧЕТОМ ОПЫТА БЕЛОРУССИИ И КАЗАХСТАНА

§ 1. Пособия из государственного бюджета семьям с детьми

Пособия семьям с детьми являются одной из многочисленных групп социальных пособий в РФ, РБ и РК. Об этом свидетельствуют труды современных ученых стран³⁷⁶.

Признание семьи субъектом социально-обеспечительных правоотношений, как это предлагается некоторыми авторами³⁷⁷, по мнению Т.Ю.Барышниковой, требует проработки вопросов об условиях и пределах ее правосубъектности³⁷⁸. Поддерживая данное мнение, следует обратить внимание на то, что в теории социального обеспечения не нашли разрешения следующие вопросы: все ли семьи наделены правосубъектностью, можно ли выделить правоспособность, дееспособность и деликтоспособность семьи, каким объемом правомочий обладает каждый из ее членов.

³⁷⁶ См.: Корсаненкова Ю.Б. Российская система социальных пособий на детей: правовой аспект: дис. ...канд.юрид. наук. – М., 2007; Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: автореферат дис....доктора юрид. наук – Москва, 2012; Абрамчик Л.Я. Правовое регулирование пособий по социальному обеспечению в Республике Беларусь: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Минск, 2000. 23с. и др.

³⁷⁷ См.: Корсаненкова Ю.Б. Российская система социальных пособий на детей: правовой аспект: дис....канд.юрид. наук. – М., 2007; . Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: автореферат дис. ... доктора юрид. наук – Москва, 2012; Абрамчик Л.Я. Правовое регулирование пособий по социальному обеспечению в Республике Беларусь: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Минск, 2000. 23с.

³⁷⁸ См.: Барышникова Т. Ю. Рец. на кн.: Гусева Т. С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: монография// Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып. 7: Контроль в трудовом праве и праве социального обеспечения / под ред. А. М. Лушниковой, М. В. Лушниковой; Ярослав. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль: ЯрГУ, 2013. С. 146-147.

Данные вопросы не нашли разрешения и в области гражданского, жилищного, трудового и других отраслей права. В понятие семьи вкладывается разное содержание³⁷⁹. По верному замечанию П.В. Крашенинникова и Б.М. Гонгалю, «семья» не имеет и не может иметь четкого и незыблемого содержания³⁸⁰. Закон, «отталкиваясь» от обыденного понимания семьи, преследуя определенные цели, указывает, кого следует относить к числу членов семьи³⁸¹.

И, поскольку, семья представляет собой сложный комплекс естественно-биологических, психологических, духовных, материальных связей, можно согласиться с мнениями ученых, полагающих, что далеко не во всех своих элементах приемлемо ее правовое регулирование³⁸². Закон способен определить только права и обязанности членов семьи (и некоторых иных лиц), а не урегулировать «все и вся», касающееся семьи³⁸³.

В практике право на получение социальных пособий на детей, включая бюджетные пособия в РФ, РБ и РК, реализуется единолично определенным членом семьи, которому такое право предоставлено законом. Одно и то же пособие на ребенка не может быть предоставлено дважды – каждому из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей, фактических

³⁷⁹ Обзор мнений (см.: Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. М., 1999. С. 2 - 6); Синайский В.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2002. С. 483.

³⁸⁰ См.: Александров И.Ф. Правовое регулирование семейных отношений (соотношение семейного и гражданского права): Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004; Палькина Т.Н. Личные неимущественные права и нематериальные блага в гражданском и семейном праве Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Шершень Т.В. О праве на семью и проблеме определения понятия семьи в современном российском праве // Семейное и жилищное право. 2010. № 6. С. 14 – 17; Семейное право: учебник / Б.М. Гонгалю, П.В. Крашенинников, Л.Ю. Михеева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016. С.3 и др.

³⁸¹ См.: Семейное право: учебник / Б.М. Гонгалю, П.В. Крашенинников, Л.Ю. Михеева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016. С.3.

³⁸² См., например: Советское семейное право: Учебник / Под ред. В.А. Рясенцева. М., 1982. С. 5 (автор главы - В.Ф. Яковлев); Плеханов Г.В. К вопросу о развитии монистического взгляда на историю. М., 1949. С. 146); Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995. С. 407 и др.

³⁸³ См.: Семейное право: учебник / Б.М. Гонгалю, П.В. Крашенинников, Л.Ю. Михеева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016. С.3.

воспитателей). Кроме того, при наличии права одного из родителей сразу на два вида пособия на ребенка, в случаях, установленных законом, ему предоставляется право выбора одного из двух пособий³⁸⁴. Таким образом, не семья, а определенный законом взрослый член семьи может быть субъектом данного правоотношения.

Как справедливо отмечает Е.Г. Азарова, хотя пособия и являются денежной помощью семье, компенсирующей часть ее расходов, связанных с рождением и воспитанием ребенка, субъектом права на него фактически выступает один из взрослых представителей семьи: в одних случаях пособие назначается только женщине-матери (либо женщине, усыновившей ребенка в первые месяцы жизни), в других – субъектом права на пособие могут быть мать и отец (по их выбору), а также другие родственники, осуществляющие уход за ним³⁸⁵. Из норм Семейного кодекса Российской Федерации также следует, что при отсутствии родителей пособие может предоставляться лицам, заменяющим родителей, включая усыновителей, опекунов и попечителей³⁸⁶. Это также следует из содержания Закона о государственных пособиях.

Важно подчеркнуть, что право каждого члена семьи на пособие или компенсацию возникает и прекращается самостоятельно, а сами выплаты поступают в его собственность и расходуются по принципам гражданского права, которое в РФ и РБ не содержит такого субъекта, как семья.

В РК семья признана субъектом гражданских³⁸⁷ и социально-обеспечительных правоотношений. В статье 1 Закона РК о пособиях семьям с детьми содержится определение семьи и установлены виды бюджетных

³⁸⁴ См, например: Статью 13 Закона о государственных пособиях.

³⁸⁵ См.: Азарова Е.Г. Пособия гражданам с детьми. М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА,1997.С.1.

³⁸⁶ См.: Статью 56 и п. 2 ст. 60 Семейного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

³⁸⁷ См.: Пункт 29 ч.1 ст. 1 Кодекса Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года № 518-IV «О браке (супружестве) и семье» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011. № 22. Ст. 174; 2012. № 21-22. Ст. 124; 2013. № 1.Ст. 3; № 2. Ст. 13.

пособий на детей. Однако право на пособие реализуется каждым членом семьи в отдельности, что еще раз подчеркивает невозможность практического применения и полноценного воплощения в законодательстве такого субъекта как семьям с детьми.

По мнению А.Ф. Корсаненковой и Ю.Б. Корсаненковой, категория «семья с детьми» может быть использована в целях повышения адресности семейных пособий посредством их дифференциации от количества и возраста детей, занятости и социального статуса родителей³⁸⁸. При этом каждая семья и все ее члены должны быть равны в праве на поддержку со стороны общества независимо от социального положения, национальности, места жительства, возраста и пола в объеме государственного гарантированного социального минимума³⁸⁹.

Согласиться с данной позицией не представляется возможным, поскольку адресный подход при назначении социальных пособий, прежде всего, опирается на один из важнейших критериев нуждаемости – уровень дохода обеспечиваемого лица (среднедушевого дохода в составе семьи)³⁹⁰. Только в случае, когда такой уровень достигнет установленного законом минимума, гражданин сможет реализовать свое право на получение пособия.

В РФ прожиточные минимумы для разных категорий граждан устанавливаются субъектами РФ. Выравнивание размеров прожиточного минимума для семей с детьми потребует увеличения трансфертов из федерального бюджета.

Кроме того, средний уровень доходов семей с детьми и потребительские цены на основные группы продовольственных и непродовольственных товаров также привязаны к региону проживания, что

³⁸⁸ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С. 89.

³⁸⁹ См.: Там же.

³⁹⁰ См.: Статьи 7,8 Закона о государственной социальной помощи; пункт 2 Указа Президента РБ об адресной социальной помощи; статья 1 Закона РК об адресной социальной помощи.

определяет покупательскую способность предоставляемого государством социального минимума для каждой семьи.

Цель адресного подхода заключается в оказании социальной помощи действительно нуждающимся в этом гражданам с детьми, а не в уравнивании всех семей между собой посредством обеспечения им общеустановленного социального минимума.

Между тем, предложенная указанными авторами дифференциация пособий на детей от их возраста и количества в семье может использоваться для повышения адресности обеспечения такими пособиями.

Выработанные учеными типологии семей (полная и неполная семья, малообеспеченная, многодетная и студенческая семья, семья военнослужащего и др.)³⁹¹, на наш взгляд, могут применяться в ходе оценки нуждаемости конкретного получателя пособия на ребенка в составе семьи, реализующего право на пособие, а также в целях *расширения перечня критериев* субъектной дифференциации³⁹² в отношении таких получателей.

В РФ бюджетные пособия семьям с детьми предоставляются на федеральном и региональном уровнях из средств соответствующих бюджетов.

Со времени введения **единовременного пособия при рождении ребенка** в России Законом о государственных пособиях, оно превратилось из пособия по обязательному социальному страхованию в социальное пособие, предоставляемое любой семье учета факта социального страхования

³⁹¹ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. – С.85-114; Гусева Т.С. Указ.соч.

³⁹² См.: Тучкова Э.Г. К вопросу о критериях дифференциации в социальном обеспечении // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: Материалы пятой Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2009. С. 411.

в твердой денежной сумме³⁹³. С 1 января 2006 года эта сумма составляла 8000 руб., на 1 февраля 2017 г. – 16350 руб.³⁹⁴

Данное пособие не дифференцируется в зависимости от того, каким по счету в семье родился ребенок. Лишь при одновременном рождении двух или более детей пособие выплачивается на каждого ребенка³⁹⁵.

Дифференциация единовременного пособия при рождении ребенка в зависимости от очередности появления детей в семье имеет место в РБ.

В соответствии со ст. 11 Закона РБ о пособиях семьям с детьми размер пособия установлен: на первого ребенка – 10 БПМ, действующего на дату рождения ребенка; на второго и последующих детей – 14 БПМ, действующего на дату рождения ребенка.

Согласно действующему БПМ (180,10 бр.)³⁹⁶ размеры пособия составляют: на первого ребенка – 1801 бр.; при рождении второго и последующих – 2521,4 бр. При покупке самых необходимых детских принадлежностей в магазинах сети “Детский мир” в г. Минске на 01.03.2017 г. семье в среднем потребуется 420 бр.: кровать – 100 бр.; коляска – 130 бр.; манеж – 90 бр.; стул для кормления – 100 бр.³⁹⁷

С одной стороны, отсутствие дифференциации пособия выступает сдерживающим фактором деторождения в неблагополучных семьях, с другой – препятствует осуществлению основных целей демографической политики

³⁹³ См. подробнее стр. 73,113-114.

³⁹⁴ См.: Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей») // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83400/db83b0391afb250544a9320083993d599f7f91e6/.

³⁹⁵ См.: Статья 12 Закона о государственных пособиях.

³⁹⁶ С 1 февраля 2017 г. по 30 апреля 2017 г. в среднем на душу населения БПМ составляет 180, 10 белорусских руб. (см.: Указ Президента Республики Беларусь от 4 ноября 2015 года № 450 «О проведении деноминации официальной денежной единицы Республики Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 6 ноября 2015 г., 1/16092; Постановление Минтруда и соцзащиты Республики Беларусь от 19 января 2017 г. № 3 «Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в ценах декабря 2016 года в расчете на месяц» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 28 января 2017 г., 8/31711).

³⁹⁷ См.: Официальный сайт «Детский мир» в Белоруссии // URL: <http://detski-mir.by/stulchiki-dlya-kormleniya>

государства³⁹⁸. Дифференциация единовременного пособия при рождении ребенка обеспечивает целевое назначение пособия по поддержанию достойного уровня жизни семьи при появлении в ней ребенка и осуществлении ухода за ним. Считаем необходимым поддержать предложения специалистов о введении такой дифференциации в РФ³⁹⁹.

Целью единовременного пособия при рождении ребенка, как справедливо отмечает Е.Г.Азарова, является удовлетворение потребностей новорожденного⁴⁰⁰. Между тем, на практике пособие не покрывает фактических расходов семьи на приобретение необходимых детских товаров⁴⁰¹.

Субъекты РФ могут устанавливать дополнительные меры социальной поддержки семей с детьми. Например, в г. Москве Законом г. Москвы о социальной поддержке семей и Законом г. Москвы от 28 января 2004 г. № 4 «О молодежи» (далее – Закон Москвы о молодежи)⁴⁰² установлены дополнительные единовременные пособия для молодых семей с детьми в возрасте до 30 лет, проживающих в г. Москве. При рождении первого ребенка – в размере 5 прожиточных минимумов, при рождении второго ребенка – 7, а при рождении третьего и последующих детей – 10

³⁹⁸ Эта проблема стоит слишком остро в неблагополучных семьях с родителями-алкоголиками, которые воспринимают рождение ребенка в качестве источника дохода. Даже после лишения таких родителей родительских прав, они тут же обзаводятся новыми детьми и все начинается сначала (см.: Коваленкова О. Первые шаги // Социальная защита. 2007. №3. С.2; Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.140-141).

³⁹⁹ См, например: Захаров М.Л. Указ.соч. С.281; Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.141.

⁴⁰⁰ См.: Азарова Е.Г. Право несовершеннолетних граждан СССР на пенсию и пособия: дисс. ... к.ю.н. М.,1978. С.126.

⁴⁰¹ Так, в г. Москве и Московской области в государственных магазинах сети «Детский мир» по состоянию на 1 февраля 2017 г. самые доступные детские принадлежности обойдутся семье: коляска – 20000 руб., кровать – 11000 руб., манеж – 9000 руб., стул для кормления – 9000 руб. В итоге получается 49000 руб. при сумме пособия 16350 руб. Похожая ситуация наблюдается в Брянской, Владимирской, Калужской, Костромской, Ивановской, Смоленской, Тульской, Ярославской областях и др. (см.: Официальный сайт магазинов «Детский мир» // URL: <https://www.detmir.ru>).

⁴⁰² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 11.

прожиточных минимумов в расчете на душу населения⁴⁰³; при рождении одновременно трех и более детей в размере 50000 руб.; на рождение ребенка (усыновление ребенка в возрасте до 3 месяцев): на первого ребенка – 5500 руб., на второго и последующих детей – 14500 руб.⁴⁰⁴ В Московской области суммы иные: при рождении первого ребенка – 10000 руб., второго – 20000 руб., а третьего и последующих детей – 30000 руб.; в случае рождения двойни – до 70000 руб., трех и более детей – 150000 руб. на семью⁴⁰⁵. Единовременное пособие в Брянской области при рождении третьего и последующих детей – 2000 руб.; Владимирской области на второго ребенка – 3300 руб., третьего и последующих – 6600 руб.; Калужской области на первого ребенка – 2200 руб., третьего и последующих детей – 3300 руб.; Костромской области на первого ребенка – 3 500 руб., второго – 4500 руб., третьего и последующих детей – 6000 руб.; Оренбургской области на третьего и последующих детей – 100000 руб.; Сахалинской области на второго и последующих детей – 150000руб. и др.⁴⁰⁶. Как видно из вышесказанного, суммы региональных выплат при рождении ребенка (детей) и условия их предоставления значительно разнятся между собой, поскольку зависят от бюджетных возможностей каждого конкретного региона. Полагаем, что с помощью дифференциации единовременного пособия при рождении ребенка на федеральном уровне удалось сгладить диспропорции в уровне обеспечения этим пособием регионами.

⁴⁰³ Прожиточный минимум в г. Москве за IV квартал 2016 г. составляет 15092 руб. (см.: постановление Правительства Москвы от 7 марта 2017 г. № 88-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за IV квартал 2016 г.» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. № 14).

⁴⁰⁴ См.: Постановление Правительства Москвы от 6 декабря 2016 г. № 816-ПП «Об установлении размеров отдельных социальных и иных выплат на 2017 год»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2016. № 68.

⁴⁰⁵ См.: Статью 6 Закона Московской области от 12 января 2006 № 1/2006-ОЗ «О мерах социальной поддержки семьи и детей в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2006. № 7.

⁴⁰⁶ См.: Единовременное губернаторское пособие на ребенка в 2017 году // Информационный сайт «Решение финансовых вопросов тут»: <http://finansytut.ru/sotsialnyie-dengi/posobiya/gubernatorskoe-posobie-na-rozhdenie-rebenka.html>

В целях повышения рождаемости в РФ и улучшения обеспечения семей, имеющих одного и более детей, предлагается выплачивать пособие на второго и последующих детей в двойном размере пособия на первого ребенка или 32700 руб. Для этого предлагается из статьи 11 Закона о государственных пособиях исключить второй абзац, дополнив статью абзацем **следующего содержания**: «...При рождении второго и последующих детей размер пособия не может быть менее удвоенной величины пособия на первого ребенка. В случае рождения двух и более детей пособие выплачивается на каждого ребенка в зависимости от очередности рождения».

Повышенный размер пособия на второго и последующих детей можно **вести в качестве альтернативы материнскому (семейному) капиталу**, который не выполняет функций по повышению рождаемости и укреплению семьи, а только стимулирует рождаемость в неблагополучных семьях, способствует распространению мошеннических схем получения денежных средств по поддельным документам⁴⁰⁷.

В то же время нельзя не согласиться с опасениями А.Ф. Корсаненковой с Ю.Б. Корсаненковой, что повышение пособия при рождении ребенка может повлечь рост рождаемости в неблагополучных семьях⁴⁰⁸.

Для предотвращения нецелевого использования денежных средств, на наш взгляд, можно было бы перечислять в безналичной форме на специальные карты либо выдавать сертификаты на определенную сумму для приобретения детских товаров только в специализированных магазинах. Подобная практика сложилась в Санкт-Петербурге⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ См., например: Депутаты Госдумы предложили отменить материнский капитал // Газета «Московский комсомолец», №27344 от 14 марта 2017 г. Стр. 2.

⁴⁰⁸ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.141

⁴⁰⁹ См.: Дербин В. Будь здоров малыш // Социальная защита. 2004. №3. С.27.

В РБ всем семьям с детьми в безналичном порядке предоставляются средства так называемого «семейного капитала», может быть реализован на территории республики один раз по следующим направлениям улучшение жилищных условий; получение образования; получение услуг в сфере социального обслуживания, здравоохранения; формирование накопительной (дополнительной) пенсии матери (мачехи) в полной семье, родителя в неполной семье⁴¹⁰.

Соотношение права на пособие при рождении ребенка и **пособие при передаче ребенка на воспитание в семью**⁴¹¹, по мнению некоторых исследователей⁴¹², должен решаться исходя из целевого назначения этих выплат, которое совпадает – компенсация дополнительных расходов при появлении ребенка: рожденного, усыновленного, принятого под опеку и т.д. В обоих случаях пособие акцентировано, прежде всего, на удовлетворение потребностей ребенка. Следовательно, лицо, замещающее родителя, вправе рассчитывать на получение одного из вышеназванных пособий.

Однако, целевое назначение единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью шире. Помимо компенсации дополнительных расходов включает в себя цель поощрения семейных форм воспитания детей и сокращения социальных сирот, число которых стремительно растет⁴¹³. На

⁴¹⁰ См.: Положение о единовременном предоставлении семьям безналичных денежных средств при рождении, усыновлении (удочерении) третьего или последующих детей, утвержденным указом Президента Республики Беларусь от 9 декабря 2014 года №572// Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 12 декабря 2014 года, 1/15456.

⁴¹¹ См.: Статью 12.2 Закона о государственных пособиях.

⁴¹² См.: Азарова Е.Г. Пособия и льготы гражданам с детьми – М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С.1; Корсаненкова Ю.Б. Проблемы совершенствования законодательства о единовременных пособиях при рождении ребенка и передаче ребенка на воспитание в семью // Трудовое право. 2008. № 4.

⁴¹³ Для сравнения в начале 90-х гг., накануне реформ, статус сирот получали 56-57 тыс. детей в год. В 2000 г. их число достигло 667,6 тыс., в 2005 г. – 800 тыс. детей. Ежегодный рост сиротства по приблизительным оценкам составлял 15-20 %. Как правило, такие дети живут в детских домах и интернатах до совершеннолетия. Усыновляются в основном дети до трех лет (см.: Ручьева Е. Диагноз: сирота // Социальная защита. 2007. № 1. С. 26.). С 2010-2015 гг. число сирот стало постепенно снижаться (730 тыс. до 622 тыс.), благодаря повышению роли семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения, в

наш взгляд, приоритетным было бы направить средства государственного бюджета на финансирование пособий при передаче ребенка на воспитание в семью, нежели на содержание детских домов и домов-интернатов⁴¹⁴.

В связи с этим, предлагается лицам, замещающим родителей, **предоставить право на получение двух видов единовременных пособий** при соблюдении требований, содержащихся в Законе о государственных пособиях и Приказе Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 г. № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» (далее – Приказ Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 г. № 1012н)⁴¹⁵.

На этом основании в ст. 12.1 Закона о государственных пособиях необходимо **включить пункт следующего содержания:** «при передаче ребенка на воспитание в семью единовременное пособие выплачивается наряду с единовременным пособием при рождении ребенка, установленным настоящим Законом и законами субъектов Российской Федерации».

Сходство данных единовременных пособий по размеру выплаты⁴¹⁶ говорит о необходимости повышения единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью по аналогии с пособием при рождении ребенка. Пособие при передаче ребенка на воспитание в семью

приемных семьях, а также выбытия детей, выявленных в 1998 -1999 гг. Как отмечает ряд экспертов, в последние годы возросло сопротивление детских организаций передаче из них детей на воспитание в семьи граждан, что также препятствует снижению общего числа сирот (см.: Рудова А.Г. Анализ статистических данных: оценка состояния сиротства в России и семейное устройство. Проект «К новой семье». БФ «Семья». Москва. 2008-2015 гг.)

⁴¹⁴ См.: Рудов А.Г. Анализ статистических данных: оценка состояния сиротства в России и семейное устройство. Проект «К новой семье». БФ «Семья». Москва. 2008-2015гг.

⁴¹⁵ См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 г. № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей»// РГ. 2010. № 15.

⁴¹⁶ Единовременное пособие при рождении ребенка – 8 000 руб. (см.: статью 12.2 Закона о государственных пособиях). На 1 февраля 2016 г. с учетом ежегодной индексации – 15512,65 руб. (см.: Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей») // КонсультантПлюс URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=83400&fld=134&dst=100065,0&rnd=0.3245617367842615#1>

должно быть дифференцировано в том же порядке и размерах, что и пособие при рождении ребенка⁴¹⁷.

Единовременное пособие беременной жене военнослужащего по призыву по общему правилу предоставляется беременной жене военнослужащего по призыву, срок беременности которой составляет не менее 180 календарных дней⁴¹⁸. Получение указанного пособия беременной женой военнослужащего по призыву не исключает ее права на иные виды государственных пособий, предусмотренных Законом о государственных пособиях и законами субъектов РФ.

Пособие выплачивается в твердой денежной сумме. Изначально его размер составлял 14 000 руб.⁴¹⁹. Согласно ст.4.2 Закона о государственных пособиях размер пособия подлежит ежегодной индексации исходя из прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период⁴²⁰. С 1 февраля 2017 г. с учетом индексации пособие составляет 25 892,45⁴²¹.

Право на ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, в соответствии со ст.12.5. Закона о государственных пособиях имеют следующие категории граждан:

– мать ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;

⁴¹⁷ См.: стр. 34.

⁴¹⁸ См.: Статья 12.3 Закона о государственных пособиях.

⁴¹⁹ См.: Статья 12.4 Закона о государственных пособиях.

⁴²⁰ См.: Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 51 (часть I). Ст. 7230 (Закон, прил. 1 - 7, 10 (начало)); 2015. № 51 (часть II). Ст. 7230 (прил. 10 (окончание), прил. 12, 15, 18, 19, 21 (начало)); 2015. № 51 (часть III). Ст. 7230 (прил. 21 (окончание), прил. 23 - 27, 30).

⁴²¹ Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей» // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83400/8d733cf605921b72efdf600d206ec16b9f8d4da7/

– опекун ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, либо другой родственник такого ребенка, фактически осуществляющий уход за ним, в установленных законом случаях⁴²².

При этом, как отмечает Е.Н.Трофимов, мать ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, будет иметь право на ежемесячное пособие на ребенка, даже в том случае, если она не состоит в браке с военнослужащим по призыву (отцом ребенка)⁴²³. В данном случае, установление отцовства будет производиться в соответствии с нормами гл. 10 Семейного кодекса РФ⁴²⁴.

Ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего по призыву также выплачивается в твердой денежной сумме и подлежит ежегодной индексации. С учетом индексации с 1 февраля 2017 г. сумма пособия составляет 11096,76⁴²⁵.

Размер единовременного пособия беременной жене военнослужащего по призыву, не соответствует своей целевой установке в части компенсации повышенных расходов, связанных с заботой о состоянии здоровья будущей матери и ее ребенка в период прохождения отцом ребенка военной службы по призыву. В особенности, в отношении обучающихся женщин, которым

⁴²² Если мать умерла, объявлена умершей, лишена родительских прав, ограничена в родительских правах, признана безвестно отсутствующей, недееспособной (ограниченно дееспособной), по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, находится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклоняется от воспитания ребенка или от защиты его прав и интересов или отказалась взять своего ребенка из образовательных организаций, медицинских организаций, организаций социального обслуживания и из других аналогичных организаций (см.: ст. 12.5 Закона о государственных пособиях).

⁴²³ См.: Трофимов Е.Н. О некоторых вопросах, связанных с выплатой государственных пособий беременным женам военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, а также матерям, опекунам, и иным родственникам ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву// Право в Вооруженных Силах. – 2008. № 8 (134с).

⁴²⁴ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁴²⁵ См.: Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей») // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83400/4af8c0e5f89d0e3611b63f4bdbe32195d428471a/

пособие по беременности и родам выплачивается в размере стипендии, а также женщин, уволенных в связи с ликвидацией организаций, размер пособия по беременности и родам которых с 1 февраля 2017 г. составляет 613,14 руб.⁴²⁶

Единовременное пособие беременной жене военнослужащего по призыву фактически представляется на оставшиеся три месяца беременности в размере 25892,45 руб., то есть в месяц – 8630,8 руб. При величине прожиточного минимума на душу населения в целом по РФ за I квартал 2017 г. – 9909 руб., для трудоспособного населения – 10701 руб.⁴²⁷, можно сделать вывод, что беременная жена военнослужащего по призыву, по сути, остается без необходимых средств к существованию. Если же она встанет на учет в качестве безработной, размер ее пособия по безработице будет ниже среднего заработка и МРОТ⁴²⁸. Кроме того, с момента наступления отпуска по беременности и родам женщина утратит право на получение пособия по безработице⁴²⁹. В результате, опасности подвергается не только здоровье беременной женщины, но жизнь и здоровье ее будущего ребенка. По

⁴²⁶ См.: Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2008; постановление Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 88 «Об утверждении размера индексации выплат, пособий и компенсаций в 2017 году» // СЗ РФ. 2017. № 6. Ст. 936.

⁴²⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 730 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2017 г.» // СЗ РФ. 2017. № 26 (Часть II). Ст. 3854.

⁴²⁸ Максимальная величина пособия по безработице на 2017 г. не изменится и по-прежнему будет составлять 4990 руб. (см: Гусенко М. Назван размер пособия по безработице на 2017 год// Официальный сайт РГ: <https://rg.ru/2016/09/20/nazvan-razmer-posobii-a-po-bezrabotice-na-2017-god.html> (дата публикации - 20 октября 2016 г.).

⁴²⁹ См.: Статья 33 и п. 4 ст. 35 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

верному замечанию Е.Г.Азаровой, гарантией права на жизнь не родившегося ребенка является особая забота о беременных женщинах⁴³⁰.

В связи с этим, предлагаем установить новый порядок исчисления единовременного пособия беременной жене военнослужащего по призыву, изложив ст. 12.4 Закона о государственных пособиях в следующей редакции: «Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, исчисляется за каждый полный месяц, приходящийся на период до родов, в размере величины прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации, установленной Правительством Российской Федерации на момент назначения пособия».

По нашему мнению, требуется также внести изменения в ст. 179 ТК РФ, связанные с повышением гарантий беременным женам военнослужащих по призыву при расторжении трудового договора по инициативе работодателя в случае ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем.

Для этих целей предлагаем предусмотреть квоты в отношении беременных жен военнослужащих по призыву в организациях, участвующих в федеральных и региональных программах квотирования рабочих мест. По направлению органов социальной защиты населения такие женщины будут трудоустроены до наступления отпуска по беременности и родам. Пособие по беременности и родам, а в дальнейшем и пособие по уходу за ребенком, при наличии у них необходимого стажа работы, будет назначено исходя из среднего заработка, и выплачиваться в этом размере в течение всего периода прохождения мужем военной службы по призыву.

Отдельные авторы полагают, что получателю ежемесячного пособия по уходу за ребенком военнослужащего по призыву не может быть

⁴³⁰ См.: Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: КОНТРАКТ. 2012. С.26-27.

предоставлено право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком, предусмотренное ст. 13 Закона о государственных пособиях, поскольку по продолжительности выплаты относятся к одному и тому же виду – ежемесячному пособию⁴³¹.

Как представляется, следует исходить не из продолжительности названных выплат, а из их целевого назначения, заключающегося в сохранении семьи военнослужащего по призыву, и правовых гарантий, которых были лишены семьи военнослужащих по призыву ввиду отмены права на досрочное увольнение с военной службы в случае рождения ребенка, что и было учтено законодателем в ст. 12.5 Закона о государственных пособиях.

Бюджетные пособия, ориентированные по целевому назначению на сохранение семьи, имеют место и в отношении семей военнослужащих по контракту.

Согласно ч. 4 ст. 10 Закона о статусе военнослужащих супругам военнослужащих по контракту выплачивается **ежемесячное пособие в период их проживания с супругами в местностях**, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей, если утрачено право на пособие по безработице. Размер и порядок выплаты ежемесячного пособия устанавливаются Правительством РФ.

До 1 января 2012 года, а для отдельных категорий военнослужащих по контракту до 1 января 2013 года, размер и порядок выплаты такого пособия

⁴³¹ См.: Трофимов Е.Н. О некоторых вопросах, связанных с выплатой государственных пособий беременным женам военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, а также матерям, опекунам, и иным родственникам ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву// Право в Вооруженных Силах. – 2008. № 8 (134с).

регулирулись постановлением Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231⁴³². Ежемесячное пособие выплачивалось в размере 100 руб.

Однако, со вступлением в силу ряда законодательных актов, в частности, Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (далее – Закон о денежном довольствии военнослужащих)⁴³³ постановление утратило силу. Другого нормативного правового акта, регулирующего вопрос назначения ежемесячного пособия супругам военнослужащих по контракту, принято не было.

Пробел в правовом регулировании ежемесячного пособия супругу военнослужащего по контракту в связи с отсутствием возможности трудоустройства, требует устранения посредством разработки и принятия нового **Постановления о порядке назначения и выплаты пособия, определении размера выплат.**

На наш взгляд, размер пособия **следует определять в зависимости от наличия или отсутствия у супруга военнослужащего по контракту страхового стажа** на момент переезда в место (к месту) военной службы супруга.

Лицам, страховой стаж которых был достаточен для назначения максимальной величины пособия по безработице (4900 руб.), размер ежемесячного пособия в связи с отсутствием возможности трудоустройства можно было бы установить **на уровне прожиточного минимума трудоспособного населения в конкретном регионе.**

Лицам, не имеющим необходимой продолжительности страхового стажа для установления максимальной величины пособия по

⁴³² См.: Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 231 «О размерах и порядке выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей»// СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1245.

⁴³³ СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

безработице, размер ежемесячного пособия должен быть гарантирован на уровне федерального МРОТ, увеличенного на размер районного коэффициента в местностях, где такие коэффициенты предусмотрены.

При этом минимальный размер пособия должен быть установлен **всем получателям, независимо от стажа, в размере федерального МРОТ.**

С появлением в Законе о государственных пособиях единовременного и ежемесячного пособий семьям военнослужащих по призыву вне рамок правового поля остались **жены курсантов военной профессиональной образовательной организации и военной образовательной организации высшего образования, матери, опекуны либо другие родственники ребенка курсанта военной профессиональной образовательной организации и военной образовательной организации высшего образования.** Им указанные пособия не полагаются, что представляется несправедливым.

На этом основании **предлагается исключить последний абзац ст. 12.3 и ст. 12.5 Закона о государственных пособиях,** предоставив право на единовременное пособие беременной жене курсанта военной профессиональной образовательной организации и военной образовательной организации высшего образования, право на ежемесячное пособие – матери, опекуну либо другому родственнику ребенка такого курсанта.

В соответствии с ч.1 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Закон о статусе военнослужащих)⁴³⁴ курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы имеют статус военнослужащих по призыву⁴³⁵.

Однако согласно ч.3 ст. 1 Закона о государственных пособиях за курсантами военных профессиональных образовательных организаций и

⁴³⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁴³⁵ См.: Трофимов Е.Н. Указ соч.

военных образовательных организаций высшего образования закреплено право на получение пособий на детей, только в случае признания их нуждающимися в таких пособиях, в порядке и на условиях, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Полагаем, что нормы Закона о государственных пособиях противоречат ч.3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В специфике правового статуса курсантов, как военнослужащих по призыву, до заключения с ним контракта о прохождении военной службы, отсутствуют объективные основания для наложения более строгих ограничений на осуществление ими конституционных прав на заботу о детях, в данном случае на получение социальных пособий, предоставляемых военнослужащим по призыву.

Для сравнения, в РБ курсанты, обучающиеся в военных учебных заведениях, в соответствии со ст.2 Закона РБ от 4 января 2010 г. № 100-З «О статусе военнослужащих»⁴³⁶ имеют статус военнослужащих по контракту, поэтому право на пособие на детей старше 3 лет им не предоставлено.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до полутора лет назначается согласно статье 13 Закона о государственных пособиях семи категориям граждан, фактически осуществляющим уход за ребенком и имеющим право на данное пособие. При этом из государственного бюджета пособия предоставляются:

– матери, проходящей военную службу по контракту и иную приравненную к ней службу;

⁴³⁶ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2010 г., № 15, 2/1652.

– матери, отцу, опекуну, не подлежащим обязательному социальному страхованию, в том числе обучающимся лицам;

– другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком и не подлежащим обязательному социальному страхованию, если один из родителей умерли, объявлены умершими, лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, признаны безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными), по состоянию здоровья не могут лично воспитывать и содержать ребенка, отбывают наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклоняются от воспитания детей или от защиты их прав и интересов или отказались взять своего ребенка из воспитательных учреждений, медицинских организаций, учреждений социальной защиты населения и других аналогичных учреждений;

– матери, уволенные в период беременности в связи с ликвидацией организаций, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, в том числе уволенные из организаций или воинских частей, находящихся за пределами РФ, уволенные в связи с истечением срока их трудового договора в воинских частях, находящихся за пределами РФ, или в связи с переводом мужа из таких частей в РФ.

Порядок предоставления отпуска по уходу за ребенком матери, проходящей военную службу по контракту, регулируется специальными законами о военной службе и статусе военнослужащих⁴³⁷.

Как следует из Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»⁴³⁸ нормы трудового законодательства могут применяться к правоотношениям, связанным с прохождением военной службы, лишь в случаях, когда об этом имеется прямое указание в законе. В ст. 10 Закона о статусе военнослужащих есть прямое указание о распространении на женщин военнослужащих и военнослужащих, воспитывающих детей без отца (матери), социальных гарантий и компенсаций, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами об охране семьи, материнства и детства.

В отношении матерей и отцов, проходящих иную, приравненную к военной службе по контракту службу, порядок предоставления отпуска по уходу за ребенком также регулируется трудовым законодательством⁴³⁹.

В соответствии со ст. 256 (ч. 1) ТК РФ женщине на основании ее заявления предоставляется отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Отпуск может быть использован полностью или по частям также отцом ребенка, бабушкой, дедом, другим родственником или опекуном, фактически осуществляющим уход за ребенком (ч. 2 ст. 256 ТК

⁴³⁷ См.: Закон о военной службе, п.13 ст. 13 Закона о статусе военнослужащих и ст. 32 Указа Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999 г. № 38. Ст. 4534.

⁴³⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. № 7. 2014.

⁴³⁹ См.: Часть 8 ст. 56 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011 г. № 49 (часть I) ст. 7020; часть 2 ст. 64 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089; ст. 24 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ, 1993. № 33. Ст. 1316; ст. 40 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

РФ). Если за ребенком ухаживают одновременно несколько лиц, право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком предоставляется только одному из них.

Пособие назначается со дня предоставления отпуска по уходу за ребенком и до достижения им возраста полутора лет⁴⁴⁰. С полутора до трех лет пособие, упоминаемое в ст. 256 ТК РФ, не назначается и не выплачивается. Женщинам военнослужащим по контракту в связи с отсылкой ст. 10 Закона о статусе военнослужащих к нормам Закона о государственных пособиях (ст.13) пособие по уходу за ребенком также назначается до достижения ребенком полутора лет.

Явное противоречие между правом на отпуск по уходу за ребенком до трех лет и пособием, предоставленным на срок до полутора лет, критиковалось российскими учеными⁴⁴¹. Справедливо замечание Е.Г.Азаровой о том, что это лишает родителей, в особенности малообеспеченных, возможности осуществлять индивидуальный уход за ребенком раннего возраста, когда пребывание его дома предпочтительнее нахождения в детском дошкольном учреждении⁴⁴². А учитывая недоступность таких учреждений, особенно для детей ясельного возраста, можно говорить об ограничении конституционных прав родителей на заботу и воспитание ребенка.

Специалистами и депутатами неоднократно предлагалось продлить срок выплаты пособия. Так, в июне 2011 г. в Государственную Думу поступил законопроект № 558761-5 «О выплате пособия по уходу за ребенком до 3-х лет»⁴⁴³, согласно которому сроки выплаты пособия по уходу

⁴⁴⁰ См.: Статью 13 Закона о государственных пособиях.

⁴⁴¹ См, например: Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: КОНТРАКТ. 2012. С.104; Борисенко М.В. Возможно ли увеличение пособия по уходу за ребенком без решения законодателя?// Социальное и пенсионное право. 2007. № 3.

⁴⁴² См.: Там же.

⁴⁴³ См.: Проект федерального закона № 558761-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части продления срока выплаты

за ребенком увеличиваются с полутора до трех лет. Продление срока выплаты пособия предлагалось вводить в регионах поэтапно – с 2012 по 2014 г. Этот законопроект так и не был принят.

С 1 января 2001 г. в период отпуска по уходу за ребенком с полутора до трех лет назначается ежемесячная компенсационная выплата за счет средств организаций, учреждений, в которых получатель работает (учиться, служит по контракту и др.) в размере 50 руб.⁴⁴⁴, которая ничего, кроме недоумения, не вызывает.

В законодательстве некоторых субъектов РФ выплата пособия продлевается с полутора до трех лет, в некоторых субъектах до достижения ребенком четырех лет⁴⁴⁵. Однако, как говорилось ранее, обеспечение граждан дополнительными мерами социальной защиты, включая уровень такого обеспечения, упирается в наличие или отсутствие средств в региональном бюджете.

На сегодняшний день высказываются мнения о необходимости продления срока выплаты пособия, соответствующего продолжительности отпуска по уходу за ребенком⁴⁴⁶. Для сравнения такая норма содержится и успешно применяется в законодательстве РБ. В соответствии со ст.3 Закона РБ о пособиях семьям с детьми семейное пособие по уходу за ребенком назначается и выплачивается до достижения ребенком возраста трех лет.

ежемесячного пособия по уходу за ребенком» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 6 июня 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴⁴ См.: Пункт 1 Указа Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 589.

⁴⁴⁵ См., например: Статья 1 постановления Правительства КБР (Кабардино-Балкарской Республики) от 8 апреля 2008 г. № 63-ПП «О Положении о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей»// Официальная Кабардино-Балкария. 2008. №17; ст. 2 Закона ХМАО - Югры от 7 июля 2004 г. № 45-оз «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»// Новости Югры. 2004. № 81; ст. 4-2 Закона Сахалинской области от 6 декабря 2010 г. № 112-ЗО «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Сахалинской области» // Губернские ведомости.2010. № 223(3670) и др.

⁴⁴⁶ См.: Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: КОНТРАКТ. 2012. С.103.

С 1 января 2007 г. размер пособия по уходу за ребенком в РФ устанавливается в зависимости от категории получателей. Ранее пособие назначалось всем гражданам в твердой денежной сумме (700 руб.) независимо от числа детей, за которыми осуществлялся уход⁴⁴⁷.

Сегодня матерям военнослужащим по контракту, матерям и отцам, проходящим приравненную к военной службу, пособие назначается в размере 40% среднего заработка (дохода, денежного довольствия) по месту работы (службы) за последние 12 календарных месяцев, предшествовавших месяцу наступления отпуска по уходу за ребенком⁴⁴⁸.

При этом минимальный размер пособия всем гражданам с учетом индексации на 1 февраля 2017 г. составляет 3065,69 руб. по уходу за первым ребенком и 6131,37 руб. по уходу за вторым ребенком и последующими детьми. Максимальный размер пособия по уходу за ребенком не может превышать за полный календарный месяц 23120,66 руб.⁴⁴⁹. Получателям, не подлежащим обязательному социальному страхованию, пособие устанавливается в минимальном размере.

Исключение из общих правил установлено для граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Пособие назначается и выплачивается в двойном размере до достижения ребенком трехлетнего возраста⁴⁵⁰.

Как видно, минимальные размеры пособия по уходу за ребенком крайне малы, не соизмеримы ни с семейными тратами, в особенности для

⁴⁴⁷ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.151.

⁴⁴⁸ См.: Статья 15 Закона о государственных пособиях.

⁴⁴⁹ См.: Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей») // КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83400/ad3cbd2c6c4dfceбеса7a8cb9277023dbff9eb22/.

⁴⁵⁰ См.: Статья 13 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (в ред. от 28 ноября 2015 г., с изм. от 14 декабря 2015 г.) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699; постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. № 439 «О Правилах выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3173.

одиноким родителей, ввиду высоких цен на детскую одежду и обувь, ни с размерами МРОТ и прожиточного минимума.

О необходимости гарантировать минимальный размер пособия по уходу за ребенком из государственного бюджета всем гражданам высказывались некоторые российские ученые⁴⁵¹. Работающим гражданам пособие по уходу за ребенком до полутора лет предлагалось разделить на две части – страховую и нестраховую⁴⁵². Нестраховая часть назначалась бы из федерального бюджета, а страховая, – в размере 40% среднего заработка (денежного довольствия), за вычетом суммы приходящейся на нестраховую часть.

Данное предложение заслуживает поддержки, поскольку экономия средств ФСС РФ ввиду частичного покрытия пособия до полутора лет бюджетным финансированием застрахованным лицам может быть направлена на финансирование им пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет. Сумма пособия на этот период, как представляется, не должна превышать суммы пособия для незастрахованных граждан при уходе за ребенком до полутора лет.

Полагаем, что минимальный размер пособия по уходу за ребенком до полутора лет следовало бы установить в размере **не ниже федерального прожиточного минимума на душу населения из государственного бюджета всем гражданам** (застрахованным и незастрахованным).

Застрахованным лицам предлагается выплачивать пособие по уходу за ребенком до полутора лет в повышенном размере. Пособие будет состоять из двух частей – *страховой и бюджетной*. Бюджетная часть будет назначаться в размере для незастрахованных граждан, а страховая, – в размере 40% среднего заработка (денежного довольствия), за вычетом суммы

⁴⁵¹ См., например: Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 276.

⁴⁵² См.: Там же.

приходящейся на бюджетную часть. Экономия средств социального страхования пойдет на финансирование застрахованным гражданам пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет.

Можно согласиться с мнением некоторых ученых, полагающих, что пособие по уходу за ребенком до полутора лет можно было бы выплачивать в процентах от регионального прожиточного минимума, дифференцировав на первого и последующих детей⁴⁵³.

Как было сказано ранее, для повышения целевого назначения пособия по уходу за ребенком до полутора лет необходимо дифференцировать пособие на третьего и последующих детей⁴⁵⁴. Для этого абзац 1 ч.1 ст. 15 Закона о государственных пособиях после слов «...3 000 рублей по уходу за вторым ребенком» следует дополнить «4500 по уходу за третьим и последующими детьми...».

При определении права на ежемесячное пособие по уходу за ребенком и одноименный отпуск следует руководствоваться положениями Конвенции № 156 Международной организации труда «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (далее – Конвенция МОТ № 156)⁴⁵⁵.

Несоблюдение требований Конвенции МОТ №156 и Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (в ред. Протокола № 11)⁴⁵⁶ привело к дискриминации по признакам пола в отношении мужчин военнослужащих по контракту в ходе реализации ими конституционных прав на заботу о детях, их воспитание, на признание и уважение их частной и семейной жизни, на получение отдельных видов социального обеспечения, в

⁴⁵³ Как отмечает Ю.Б. Корсаненкова, в семьях со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума в регионе, размер пособия может составлять 75% по уходу за первым ребенком, за вторым и последующими детьми – 100% прожиточного минимума (см.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ.соч. С.153).

⁴⁵⁴ См.подробнее стр. 35.

⁴⁵⁵ Бюллетень международных договоров. 2004. № 10. С. 11 – 15.

⁴⁵⁶ Бюллетене международных договоров. 2001. № 3.

данном случае ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет⁴⁵⁷.

Так, согласно статье 13 Закона о государственных пособиях и нормам законов о военной службе и статусе военнослужащих⁴⁵⁸, право на ежемесячное пособие по уходу за ребенком предоставлено только женщинам военнослужащим по контракту. Это явились предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека⁴⁵⁹. В своем решении Европейский Суд по правам человека не выявил в специфике правового статуса военнослужащих-мужчин, объективных оснований для наложения более строгих ограничений на семейную жизнь, исходя из специфики исполнения обязанностей по обеспечению обороны страны и безопасности государства, нежели в отношении военнослужащих-женщин, сославшись на нарушение принципа гендерного равенства, провозглашенного в отношении женщин Конвенцией «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»⁴⁶⁰.

Решение Европейского Суда по правам человека способствовало разработке законопроекта о предоставлении мужчинам военнослужащим по контракту, являющимися отцами или усыновителями, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (в случае смерти матери, лишения ее родительских прав, отказа от ребенка, длительного пребывания в медицинских организациях и др.)⁴⁶¹. Однако, законопроект принят не был.

⁴⁵⁷ См.: Антонова Н.В. Конституция РФ и проблемы обеспечения равенства прав граждан, имеющих детей, на пособия по государственному социальному обеспечению//Материалы международной научной конференции: Конституция Российской Федерации 1993 года – этапы конституционного строительства и современная реальность / отв. ред. Т.А.Сошникова: – М.: Изд. Моск. гуманит. ун-та. 2013. С.171-175.

⁴⁵⁸ См., в частности: Пункт 13 ст. 13 Закона о статусе военнослужащих и ст. 32 Указа Президента РФ о прохождении военной службы.

⁴⁵⁹ См.: Постановление от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» // Konstantin Markin v. Russia, жалоба № 30078/06.

⁴⁶⁰ Ведомости ВС СССР. 23 июня 1982 г. № 25. Ст. 464.

⁴⁶¹ Законопроект № 540300-61 был внесен в ГД РФ в июне 2014 г. (СПС Гарант: <http://www.garant.ru/ia/opinion/author/triginin/551059/>).

Соответствующие изменения до сих пор не внесены в ст. 13 Закона о государственных пособиях и ряд специальных законов о военнослужащих.

В связи с этим предлагается **абз. 3 ст. 13 Закона о государственных пособиях изложить в следующей редакции**: «... матери либо отцы, проходящие военную службу по контракту и службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов и находящиеся в отпуске по уходу за ребенком».

При этом в Приказе Минздравсоцразвития России от 23 декабря 2009 г. № 1012н следует отметить, что отцы будут иметь право на пособие по уходу за ребенком, только в случае, если они воспитывают ребенка без матери либо мать по состоянию здоровья не может осуществлять уход или нет других родственников, которые могут осуществлять уход за ребенком.

Соответствующие изменения должны быть включены в законы о военной службе и статусе военнослужащих⁴⁶², а также в п. 1 Указа Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан»⁴⁶³.

Не менее значимым бюджетным пособием по охвату населения является **пособие на ребенка**⁴⁶⁴.

Нельзя не отметить ряд проблем, связанных с обеспечением пособием на ребенка в региональном законодательстве:

1) отсутствует единообразие в форме и названиях нормативных правовых актов⁴⁶⁵, закрепляющих размер и условия назначения социального

⁴⁶² В пункт 13 ст. 13 Закона о статусе военнослужащих и ст. 32 Указа Президента РФ о прохождении военной службы.

⁴⁶³ СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 589.

⁴⁶⁴ См. подробнее стр.116-118 .

⁴⁶⁵ В большинстве регионов приняты отдельные законы, например: Закон Калужской области от 30 декабря 2004 года № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» // Весть. 2005. № 4-9; Областной закон Ленинградской области от 1 декабря 2004 г. №103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области»// Вестник

пособия на ребенка, что может свидетельствовать о разности в подходах к существу устанавливаемых этими актами прав: в отдельных регионах пособие назначается *ежемесячно*⁴⁶⁶, в других – *раз в квартал*⁴⁶⁷;

2) при предоставлении пособия на каждого ребенка до 16 лет во многих регионах не учтены нормы Конвенции о правах ребенка⁴⁶⁸, согласно которым ребенок – лицо, не достигшее 18-летнего возраста⁴⁶⁹;

3) региональный законодатель произвольно подходит и к определению круга лиц, имеющих право на повышенный размер пособия на ребенка⁴⁷⁰. В повышенном размере в большинстве регионов назначается и выплачивается на ребенка одинокой матери, на ребенка, родители которого

Правительства Ленинградской области. 2004. № 41.; Закон Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 2004 г. 190-3 № 387-III «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей» // Якутия.2004. № 243 и др.; в других субъектах - подзаконные акты (указы (постановления) губернаторов или постановления правительств (администраций)): постановление Губернатора Приморского края от 19 декабря 1997 г. № 524 «О выплате ежемесячных пособий гражданам, имеющим детей, в органах социальной защиты населения» // Сборник нормативных правовых актов администрации Приморского края. 1997. №12; постановление Правительства КБР (Кабардино-Балкарской Республики) от 8 апреля 2008 г. № 63-ПП «О Положении о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей»// Официальная Кабардино-Балкария. 2008. № 17.

⁴⁶⁶ См., например: Закон г. Москвы о ежемесячном пособии на ребенка, Закон Калужской области о ежемесячном пособии на ребенка, Закон Республики Саха о ежемесячном пособии на ребенка и др.

⁴⁶⁷ См., например: Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 130-оз «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. № 4 (том 1).

⁴⁶⁸ См.: Конвенция о правах ребенка,одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.)// Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

⁴⁶⁹ Например, в Свердловской области детям от 16 до 18 лет, в случае если они не проходят обучения общеобразовательной организации, ежемесячное пособие на ребенка не назначается (см.: п.1 ч.1 ст. 2 Закона Свердловской области от 14 декабря 2004 г. № 204-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» // Областная газета. 2004. № 338-340), в таком же порядке ежемесячное пособие на ребенка назначается в Республике Карелия (см.: ст. 3 Закона Республики Карелия от 16 декабря 2005 г. № 927-ЗРК «О некоторых вопросах социальной поддержки граждан, имеющих детей» // Карелия. 2005. № 145), в Законе ХМАО - Югры от 7 июля 2004 г. № 45-оз «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Новости Югры. 2004. № 81) и др.

⁴⁷⁰ См.: Азарова Е.Г. Многодетная семья и проблемы ее социального обеспечения// Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 63-78; Социальная защита семьи: совершенствование механизма правового регулирования / В.А. Баранов, А.В. Буянова, Н.С. Волкова и др.; под ред. О.Н. Петюковой. М.: Деловой двор, 2015. 176 с.

уклоняются от уплаты алиментов, либо в случаях, когда взыскание алиментов невозможно, а также на ребенка из многодетной семьи и на ребенка военнослужащего по призыву⁴⁷¹;

4) во многих регионах размеры пособий остаются крайне низкими, отсутствует дифференциации величины пособия в зависимости от очередности рождения и возраста ребенка ввиду объективного повышения расходов на его содержание⁴⁷²;

5) не выработан единый принцип установления процентного соотношения повышенного размера пособия к его базовому размеру (на детей одиноких матерей, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов и детей военнослужащих по призыву и др.)⁴⁷³;

⁴⁷¹ Такой перечень закреплен в Калужской, Оренбургской, Еврейской Автономной области и ряде других субъектов (см.: ст. 2 Закон Калужской области от 30 декабря 2004 года № 10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» // Весть. 2005. № 4-9; ст. 7 Закона Оренбургской области от 2 ноября 2004 г. № 1525/256-III-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей» // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2004 (21 заседание); ст. 2 Закон ЕАО от 9 декабря 2004 г. № 377-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей» // Биробиджанер штерн. 2004. № 92). Однако в Иркутской и Новгородской областях в этот перечень не вошли дети из многодетных семей (см.: ст. 3 Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 г. № 130-оз «О ежемесячном пособии на ребенка в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. N 4 (том 1); ст. 4 Областного закона Новгородской области от 23 декабря 2008 г. № 451-ОЗ «О пособиях гражданам, имеющим детей, проживающим на территории Новгородской области, и о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» // Новгородские ведомости. 2008. № 98-99). В Нижегородской области ежемесячное пособие на ребенка в повышенном размере выплачивается только на ребенка-инвалида из многодетной семьи и ребенка-инвалида одинокой матери (см.: ст. 7 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-З «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей» // Правовая среда. 2004. № 65(561) (приложение к газете Нижегородские новости. 2004. № 222(3154)).

⁴⁷² Например, в Ярославской области размер пособия дифференцируется как в зависимости от очередности рождения ребенка, так и от возраста ребенка: на первого ребенка (до трех лет, от трех до 18 лет), на второго (до трех лет, от трех до 18 лет) и др. (см.: ст. 91 Закона ЯО от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» // Губернские вести. 2008. № 116), тогда как в Сахалинской и Еврейской автономной области пособие выплачивается в одном размере на каждого ребенка (см.: ч. 1 ст. 3 Закона Сахалинской области от 6 декабря 2010 г. № 112-ЗО «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2010. № 223(3670); ст. 2 Закон ЕАО от 9 декабря 2004 г. № 377-ОЗ «О пособии на ребенка гражданам, имеющим детей» // Биробиджанер штерн. 2004. № 92).

⁴⁷³ Во многих субъектах установлена многократная разница между базовым и повышенным размерами пособия. На 1 января 2016 года: Тамбовская область - 158 и 342

б) нет единства по вопросу методологии определения нуждаемости семей с детьми в зависимости от типа семей, материальных и социальных условий содержания и воспитания детей⁴⁷⁴;

7) обеспечение пособием детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов или проходят военную службу по призыву (являются курсантами военных профессиональных образовательных организаций), должно происходить так же, как для детей в неполных семьях, в одинаковом правовом режиме⁴⁷⁵;

8) пособие опекунам ставится в зависимость от получения ими денежных средств на детей, принятых на воспитание в семьи⁴⁷⁶.

руб. (см.: ст.2 Закона Тамбовской области от 3 марта 2009 г. № 502-3 «О ежемесячном пособии на ребенка в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2009. № 83(24982)), Нижегородская область - 100 и 1000 руб. (ст.8 Закона Нижегородской области от 24 ноября 2004 г. № 130-3 от 24 ноября 2004 г. № 130-3 «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей» // Правовая среда. 2004. № 65(561), приложение к газете Нижегородские новости.2004. № 222(3154)), в Свердловской области - 330 и 1320 руб. (ст. 4 Закона Свердловской области от 14 декабря 2004 г. № 204-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» // Областная газета. 2004. № 338-340), в Хабаровском крае - 300 и 1000 руб. (ст. 3 Закона Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 239 «О ежемесячном пособии гражданам, имеющим детей»// Приамурские ведомости. 2005. № 8-9).

⁴⁷⁴ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.159.

⁴⁷⁵ Например, в Адыгее на детей одиноких матерей пособия увеличивается на 100%, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов и на детей военнослужащих по призыву, а также курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы, размер пособия увеличивается на 50% (см.: ст.5 Закон Республики Адыгея от 30 декабря 2004 г. № 277 «О пособии на ребенка»// Советская Адыгея. 2005. № 2-5), в Еврейской АО на ребенка одинокой матери и ребенка военнослужащего по призыву пособие установлено в размере 240 руб., тогда как на ребенка, родители которого уклоняются от уплаты алиментов – 180 руб. (см.: ст.2 Закон ЕАО от 9 декабря 2004 г. № 377-ОЗ «О пособии на ребенка гражданам, имеющим детей»// Биробиджанер штерн. 2004. № 92) и др.

⁴⁷⁶ См, например: пункт 25 Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного Постановлением Правительства Москвы от 28 декабря 2004 г. № 911-ПП «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка и Положения о порядке учета, исчисления величины среднедушевого дохода семьи в целях получения ежемесячного пособия на ребенка и подтверждения доходов членов семьи»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 3; п.3 постановление администрации Тверской области от 21 января 2005 № 11-па «Об утверждении Порядка назначения и выплаты ежемесячного государственного пособия на ребенка гражданам, имеющим детей»// Тверская жизнь. 2005. № 11; п.2 ст. 4 Закона Самарской области от 16 июля 2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей»// Волжская коммуна. 2004. № 133; ст. 23-24 Закона Волгоградской

9) пособие родителям (усыновителям) ставится в зависимость от наличия или отсутствия доходов по уважительной причине, оставляя решение вопроса о причинах уважительности на усмотрение органов социальной защиты населения⁴⁷⁷.

Как отмечают российские ученые, европейские государства сталкивались с похожими проблемами на этапе внедрения в законодательство пособий на детей⁴⁷⁸. Социальное законодательство Европейского Союза (ЕС) продемонстрировало положительный опыт регулирования отношений по предоставлению семейных пособий, в том числе пособия на ребенка⁴⁷⁹.

Успешное сочетание денежных выплат с налоговыми льготами в некоторых странах ЕС (одновременно двух названных подходов) позволяет достичь большей адресности в отношении нуждающихся семей с детьми (Австрия, Люксембург и др.)⁴⁸⁰.

В условиях российской действительности, по мнению О. Дмитриевой, ежемесячное пособие на ребенка должно обеспечивать равный старт для детей из семей с низкими и средними доходами (бедных, малообеспеченных, среднего класса)⁴⁸¹. Должна учитываться доходная и имущественная дифференциация семей разных типов и уровень их нуждаемости (адресность

области от 31 декабря 2015 г. № 246-ОД «Социальный кодекс Волгоградской области»// Волгоградская правда. 2016. № 6; ст. 3 Закона Ставропольского края от 7 декабря 2004г. № 101-кз «О ежемесячном пособии на ребенка»// Ставропольская правда. 2004. № 271.

⁴⁷⁷ См.: Пункт 28 Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 28.12.2004 № 911-ПП «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка и Положения о порядке учета, исчисления величины среднедушевого дохода семьи в целях получения ежемесячного пособия на ребенка и подтверждения доходов членов семьи»// Вестник Мэра и Правительства Москвы.2005. № 3.

⁴⁷⁸ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.160.

⁴⁷⁹ См.: Соснова Е.В. Семейные пособия: международные нормы и зарубежный опыт. – М.: Изд-во МГСУ, 2002.

⁴⁸⁰ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.160.

⁴⁸¹ См.: Дмитриева О. Прогноз на бедность // Социальная защита. 2004. №12.С.4.

предоставления) в средствах на содержание ребенка (детей)⁴⁸². Такая позиция безусловно заслуживает поддержки.

Однако усиление адресности пособия на ребенка не должно приводить к снижению уровня обеспечения таким пособием или его отмене.

Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»⁴⁸³ постановил оптимизировать меры социальной поддержки, в частности пособия на ребенка, с учетом нуждаемости.

Законом было определено, что методическое обеспечение оценки нуждаемости и установления критериев нуждаемости при предоставлении в регионах мер социальной поддержки должно осуществляться на федеральном уровне. Однако такой нормативный акт принят не был.

Можно согласиться, с мнением ряда специалистов, полагающих, что в отсутствие ориентиров, определяющих приемлемый уровень доходов семей с детьми, предлагать меры, направленные на изменение условий предоставления предназначенных для них пособий представляется преждевременным⁴⁸⁴.

Как показывает практика, основным ориентиром уровня доходов семей с детьми в регионах выступает региональный прожиточный минимум.

⁴⁸² Например, как отмечает Е.Г.Азарова, необходимость особого социального обеспечения многодетных семей обусловлена не только тем, что многодетные родители несут повышенную нагрузку по содержанию и воспитанию детей, уходу и присмотру за ними, но и располагают из-за этого меньшими возможностями для получения средств существования за счет оплачиваемой работы вне дома (см.: Азарова Е.Г. Многодетная семья и проблемы ее социального обеспечения// Журнал российского права.2014. № 3 (207). С. 63-78.

⁴⁸³ СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 8.

⁴⁸⁴ См.: Заключение Счетной палаты РФ от 2 ноября 2015 г. № ЗСП-225/11-01 на законопроект № 911768-6 // СПС «КонсультантПлюс».

Однако имеющий место в РФ прожиточный минимум нельзя брать за основу определения базовых и повышенных размеров пособия на ребенка⁴⁸⁵.

Наибольшую актуальность приобретают идеи о необходимости разработки минимального потребительского бюджета семьи (МПБС), в основе которого будут учтены товары продовольственной группы и непродовольственные расходы на медицинские, коммунальные, транспортные, образовательные, культурно-оздоровительные услуги⁴⁸⁶. Это позволит устанавливать степень малообеспеченности семьи в целях определения ее нуждаемости в пособии на ребенка.

МПБС, как социальный стандарт определения размеров ежемесячных бюджетных пособий на детей, включая пособие на ребенка, и выражающий такой социальный норматив, как «достаточный уровень жизни», с течением времени должен заменить собой установленный в законодательстве прожиточный минимум, выражающий минимальный (физиологический) норматив – «приемлемый уровень жизни».

Повышенный размер пособия можно было бы исчислять в процентах к региональному прожиточному минимуму. В процентах от прожиточного минимума на сегодняшний день устанавливаются размеры пособий на детей в РК и РБ⁴⁸⁷. **Однако назвать такие пособия достаточными не представляется возможным, поскольку подмена понятий ПМ и ФМ характерна и для этих стран.**

⁴⁸⁵ См. подробнее стр.40-41.

⁴⁸⁶ См.: Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Указ. соч. С.160.

⁴⁸⁷ См.: Статью 16 Закона РБ о пособиях семьям с детьми; Постановление Минтруда и соцзащиты Республики Беларусь от 19 января 2017 г. № 3 «Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в ценах декабря 2016 года в расчете на месяц» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 28 января 2017 года, 8/31711; Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 15 декабря 2016 года № 1068 «Об определении размера черты бедности на 1 квартал 2017 года»// Казахстанская правда. 2017. № 22 (28401); Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2016 года № 25-VI «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы» // Казахстанская правда. 2016. № 233 (28359).

До разработки МПБС и в связи с отсутствием в региональном законодательстве РФ единообразия при определении критериев, дающих право на получение пособия на ребенка, а также в целях повышения адресности при назначении этого пособия, такими критериями предлагается считать: 1) наличие ребенка без учета очередности его появления в семье – на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) ребенка; 2) статус получателя – один из родителей (усыновитель, опекун, попечитель), другое лицо, фактически осуществляющее уход за ребенком; 3) факт проживания совместно с ребенком и осуществление ухода за ним; 4) возраст ребенка – до достижения им 18 лет; 5) нуждаемость в пособии, которая определяется уровнем среднедушевого дохода семьи, где проживает ребенок. Такой уровень не должен превышать величины регионального прожиточного минимума, определяемой в порядке, установленном законами субъектов РФ.

В связи с этим ст. 16 Закона о государственных пособиях изложить в следующей редакции:

«Статья 16. Пособие на ребенка.

Пособие назначается на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) ребенка до достижения им возраста 18 лет одному из совместно проживающих с ним родителей (усыновителей, опекунов, попечителей), другому лицу, фактически осуществляющему уход за ребенком, если уровень среднедушевого дохода семьи не превышает величины регионального прожиточного минимума, определяемой в порядке установленном законами субъектов Российской Федерации».

Закон о государственных пособиях также следует дополнить ст. 16.1 в следующей редакции:

«Статья 16.1 Размер пособия на ребенка.

Пособие на ребенка не может быть ниже величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим

группам населения в целом по Российской Федерации, устанавливаемой Правительством Российской Федерации.

На детей-инвалидов, детей, воспитываемых в семьях военнослужащих срочной службы, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, детей, воспитываемых одинокой матерью, либо лицами, воспитывающими ребенка без матери, пособие назначается в двойном размере».

При этом в ст. 16.1 Закона о государственных пособиях следует закрепить нормы, позволяющие идентифицировать лиц, являющихся одинокой матерью и одиноким отцом, опекуном, попечителем, фактическим воспитателем.

О необходимости закрепления в российском законодательстве определений понятий «одинокая мать», «одинокый отец» и др., которые широко применяются в трудовом⁴⁸⁸ и социально-обеспечительном законодательстве⁴⁸⁹, высказывались российские ученые⁴⁹⁰. В отношении определения понятия «одинокая мать» учеными была также проанализирована судебная практика⁴⁹¹.

⁴⁸⁸ См., например: статьи 261,263 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁴⁸⁹ См., например: статью 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»// СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6965;2014, N 2 (часть II) (поправка); ст. 17 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»// Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699; постановление Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 676 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ.1995. N 28. Ст. 2693 и др.

⁴⁹⁰ См., например: Чиканова Л.А. Некоторые спорные вопросы применения законодательства о взыскании с работника излишне выплаченной заработной платы и других, причитающихся ему выплат // Хозяйство и право. 2014. № 4. С. 68-75.

⁴⁹¹ См., например: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июня 2010 г.; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних»// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.2014. № 4.

Под одинокой матерью, согласно Постановлению Президиума Верховного Суда РФ от 16 июня 2010 г.⁴⁹², понимается женщина, не состоящая в браке, если в свидетельствах о рождении детей запись об отце ребенка отсутствует или эта запись произведена в установленном порядке по указанию матери. К одиноким матерям относятся и женщины, не состоящие в браке, усыновившие (удочерившие) ребенка. По мнению Л.А.Чикановой⁴⁹³, данное понятие является общепризнанным и соответствует позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в Постановлении от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик»⁴⁹⁴.

На наш взгляд, наиболее полно для целей социального обеспечения признаки одинокой матери были даны в п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних»⁴⁹⁵. Под одинокой матерью понимается «женщина, являющаяся единственным лицом, фактически осуществляющим родительские обязанности по воспитанию и развитию своих детей (родных или усыновленных) в соответствии с семейным и иным законодательством, то есть воспитывающая их без отца, в частности, в случаях, когда отец ребенка умер, лишен родительских прав, ограничен в родительских правах, признан безвестно отсутствующим, недееспособным (ограниченно дееспособным), по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях,

⁴⁹² Документ опубликован не был.

⁴⁹³ См.: Чиканова Л.А. Указ.соч. С. 68-75.

⁴⁹⁴ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333.

⁴⁹⁵ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.2014. № 4.

исполняющих наказание в виде лишения свободы, уклоняется от воспитания детей или от защиты их прав и интересов, в иных ситуациях».

Аналогичное определение за некоторыми уточнениями дано в п. 2 названного Постановления лицам, воспитывающим детей без матери, к которым был отнесен отец, а также лицо, наделенное правами и обязанностями опекуна (попечителя) несовершеннолетнего. Это определение нашло свое отражение в абз. 2 ч.1 ст. 12.7 и абз.7 ч.1 ст.13 Закона о государственных пособиях⁴⁹⁶.

На этом основании предлагается ст. 16.1 Закона о государственных пособиях расширить абзацами следующего содержания:

«Одинокой матерью признается женщина, фактически осуществляющая родительские обязанности по воспитанию и развитию своих детей (родных или усыновленных) в соответствии законодательством и воспитывающая их без отца, когда отец ребенка умер, лишен родительских прав, ограничен в родительских правах, признан безвестно отсутствующим, недееспособным (ограниченно дееспособным), либо по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, уклоняется от воспитания детей или от защиты их прав и интересов».

«К лицам, воспитывающим детей без матери, может быть отнесен отец, опекун (попечитель) несовершеннолетнего, либо фактический воспитатель, в случае, если мать ребенка умерла, лишена родительских прав, ограничена в родительских правах, признана безвестно отсутствующей, недееспособной (ограниченно дееспособной), по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, уклоняется от воспитания детей или от защиты их прав и интересов либо отказалась взять своего ребенка из образовательной организации, медицинской

⁴⁹⁶ См.подробнее стр. 136,143.

организации, организации, оказывающей социальные услуги, или аналогичной организации».

Нельзя обойти вниманием преобладающие в российском законодательстве проблемы обеспечения **пособием по беременности и родам** неработающих⁴⁹⁷ и обучающихся женщин. Пособие имеет целью сохранение жизни и здоровья будущего ребенка и его матери, однако уровень его бюджетного финансирования (федеральный бюджет, бюджеты субъектов) крайне низок. С 1 февраля 2017 года размер пособия по беременности и родам неработающим женщинам составляет 613,14 руб.⁴⁹⁸. Обучающиеся женщины получают данное пособие в размере стипендии.

Размер пособия по беременности и родам для рассматриваемой категории лиц можно было бы установить в размере 50% величины федерального прожиточного минимума на душу населения за два последних квартала относительно отпуска по беременности и родам и выплачивать пособие за каждый календарный месяц установленного законом периода беременности и родов.

Такая норма успешно применяется в РБ⁴⁹⁹. И, как представляется, будет соответствовать требованиям действующих международных актов. В частности, ч. 2 ст. 4 ратифицированной СССР Конвенции МОТ № 103 «Относительно охраны материнства (пересмотренная в 1952 году)»⁵⁰⁰,

⁴⁹⁷ Женщины, уволенные в связи с ликвидацией организации, прекращением физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, прекращением полномочий нотариусами, занимающимися частной практикой, и прекращением статуса адвоката, а также в связи с прекращением деятельности иными физическими лицами, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, в течение 12 месяцев, предшествующих дню признания их в установленном порядке безработными (см.: ст.2 Закона о государственных пособиях).

⁴⁹⁸ См.: Справочная информация: «Размер пособий гражданам, имеющим детей» , СПС «КонсультантПлюс»:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83400/2171ffe80612283f97a81afd13c0b09e2ebba4f3/

⁴⁹⁹ См.: Статью 9 Закона РБ о пособиях семьям с детьми.

⁵⁰⁰ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX.- М., 1960. С.302-309.

согласно которой размеры денежного пособия устанавливаются законодательством страны таким образом, чтобы обеспечить для самой женщины и ее ребенка хорошие с точки зрения гигиены жизненные условия и надлежащий уровень жизни.

Для этого предлагается в абз. 3 и 4 ст.8 Закона о государственных пособиях, устанавливающей размеры пособия по беременности и родам, слова: «300 руб.» и «стипендии» заменить словами «50% прожиточного минимума на душу населения в целом по Российской Федерации, ежегодно устанавливаемого Правительством Российской Федерации».

Итак, уровень обеспечения бюджетными пособиями семей с детьми зависит от финансовых возможностей государства, поэтому продвижение любых реформ, увеличивающих бюджетные расходы, крайне затруднительно.

Бюджетные пособия семьям с детьми в РФ являются минимальными конституционными гарантиями социальной защиты материнства и детства. При принятии решений об установлении уровня обеспечения такими пособиями, прежде всего, следует исходить из баланса частных и публичных интересов, гармонизации социальных потребностей людей с экономическими возможностями государства.

Права Е.Г.Азарова в том, что противопоставление интересов граждан (в особенности детей), как частных, – интересам общественным (государственным) абсолютно неуместно и противоречит основополагающим целям социально-экономической политики государства⁵⁰¹.

Уровень обеспечения семей бюджетными пособиями должен исходить из первоочередных интересов общества и государства в рождении детей, сохранении жизни и здоровья каждого ребенка, удовлетворении

⁵⁰¹ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодар и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017.С.114-115.

жизненно необходимых потребностей матери и ребенка, их благополучии и развитии как нынешних (будущих) участников экономической деятельности.

§ 2. Пособия из государственного бюджета, не связанные с рождением и воспитанием детей

Пособие по безработице, как основной вид материальной поддержки безработных в РФ и РБ, занимает особое место среди бюджетных пособий, не связанных с рождением и воспитанием детей. Действующее законодательство стран не содержит определения понятия «пособие по безработице».

В научной литературе были сформулированы признаки пособия по безработице, отражающие его специфику⁵⁰².

Наиболее полно признаки пособия были обозначены в диссертационном исследовании Л.В. Серegiной. Она рассматривает пособие по безработице как денежную выплату, назначаемую лицам, признанным безработными, и производимую в течение определенного периода времени в установленном законом размере в целях недопущения резкого падения уровня жизни безработного и его семьи в результате потери работы и (или) невозможности ее получения в короткий срок⁵⁰³. Приведенное определение, на наш взгляд, следовало бы дополнить указанием на финансовую составляющую выплаты – *средства государственного бюджета*. На сегодняшний день бюджетные средства являются единственным финансовым источником для пособия по безработице в РФ и РБ.

⁵⁰² См., например: Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: учебник для бакалавров. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – С. 326; Галаганов В.П. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2015. – С.; Кирякова И.Н. Право социального обеспечения: учеб.-метод. компл., – Новополюк: Полоцкий государственный университет, 2010. – С. 107 и др.

⁵⁰³ См.: Серегина Л.В. Социально-правовые гарантии гражданам, ищущим работу: диссертация ... кандидата юрид. наук. – М., 2012. – С. 128.

Анализ предлагаемой к ратификации Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (далее – Конвенция МОТ № 168)⁵⁰⁴, свидетельствует о существовании в мировой практике двух основных подходов (по терминологии Конвенции – «методов защиты») к финансовому обеспечению прав безработных граждан – обеспечение за счет страховых фондов и непосредственно из бюджета. В первом случае выплата пособия обусловлена предшествующими доходами и уплатой с них страховых взносов. Во втором, – получателям пособия гарантируется минимальный доход, который рассчитывается на основе минимальных потребностей бенефициара (обеспечиваемого лица), при этом размер помощи, как правило, меньше полноценного страхового пособия.

Законодательства о пособиях по безработице в РФ и РБ развивалось весьма своеобразно, переходя от одного «метода защиты» к другому⁵⁰⁵.

Итогом стало бюджетное финансирование, которое, с одной стороны, способствовало преодолению негативной ситуации с недостаточностью страховых средств и нежелания работодателей брать на себя дополнительную нагрузку по содержанию безработных лиц, с другой, – обеспечило своевременную выплату гарантированных пособий.

Однако жесткая централизация финансовых ресурсов на выплату пособий не дает возможности гибко реагировать на изменения спроса на рынке труда, принимать адекватные стабилизирующие меры, опережать всплески социальной напряженности. Как справедливо отмечает Л.В. Серегина, в рамках Фонда занятости все решалось оперативнее⁵⁰⁶. Денежные средства на счетах органов службы занятости можно было переносить со

⁵⁰⁴ См.: Конвенция Международной организации труда № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (г. Женева, 21 июня 1988 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева. Международное бюро труда. 1991. С. 2171 – 2184.

⁵⁰⁵ См. подробнее стр.97-101.

⁵⁰⁶ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодир и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. – С.226-233.

статьи на статью в интересах решения первоочередных задач. А основным недостатком бюджетного финансирования является его нестабильность. Выделение средств происходит не по необходимости, а в зависимости от наполнения бюджета и объемов первоочередных расходов государства, которые в последние несколько лет стремительно растут.

Так, в РФ законодательно установленные границы пособия по безработице – минимальная (850 руб.) и максимальная (4 900 руб.) величины, ежегодно определяемые Правительством РФ, – не пересматривались с 1 января 2010 г.⁵⁰⁷

Согласно нормам Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (далее - Конвенция МОТ №102)⁵⁰⁸ размер пособия по безработице типичного получателя не может быть менее 45% заработка⁵⁰⁹.

Учитывая сложившиеся реалии относительно размеров пособия по безработице в РФ, даже максимальная граница пособия при среднем заработке в 36664 рублей⁵¹⁰ составляет всего 13,4% заработка, что значительно ниже федерального МРОТ (7800 руб.) и федерального прожиточного минимума для трудоспособного населения (9909 руб.)⁵¹¹. В

⁵⁰⁷ См.: Постановление Правительства РФ № 915 от 8 декабря 2008 г. «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2009 год» // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5944; постановление Правительства РФ № 1223 от 12 ноября 2015 г. «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6588.

⁵⁰⁸ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. В 2 т. Т. 1: 1919 - 1956. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1055 - 1086. Россия, Белоруссия и Казахстан Конвенцию не ратифицировали.

⁵⁰⁹ Типичным получателем признается безработный с супругом и двумя детьми (см.: Приложение к разделу XI Конвенции МОТ №102 (Периодические выплаты типичному получателю)).

⁵¹⁰ См.: Средняя зарплата в России (в среднем за I квартал 2017) по данным Росстата// Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/).

⁵¹¹ См.: Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 460-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V), ст. 7509; постановление Правительства РФ от 20 июня 2017г. № 730 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным

ряде субъектов РФ⁵¹² средняя заработная плата составляет 20000 руб., что позволяет говорить о компенсации максимальной величиной пособия по безработице 25% заработка получателя. В регионах с более высоким уровнем прожиточного минимума по сравнению с федеральным предусмотрены доплаты к пособию по безработице. Например, в Москве такая доплата назначается в размере минимальной величины пособия, устанавливаемой Правительством РФ на соответствующий год (850 руб.)⁵¹³. Однако, даже дополнительные выплаты к пособию по безработице не способны выровнять ситуацию с общим низким уровнем обеспечения пособием и гарантировать социально приемлемый уровень жизни безработному и его семье, дать возможность полноценно сосредоточиться на активном поиске работы.

На неспособность существующих максимальных и минимальных величин пособия по безработице удовлетворить даже самые элементарные потребности, необходимые для нормального существования, неоднократно обращали внимание представители Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР), выступая с инициативой повысить верхний предел размера пособия, который в два раза ниже прожиточного минимума⁵¹⁴.

Очевидно, что проблема повышения пособия по безработице упирается в отсутствие бюджетных средств, поэтому ее решение можно было бы изыскать в альтернативных способах материальной поддержки

социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2017 г.» // СЗ РФ. 2017. № 26 (Часть II). Ст. 3854.

⁵¹² См., например: Дагестан, Калмыкия, Ингушетия, Алтайский край (Официальные данные Росстата на март 2017 г. по средней заработной плате в целом по экономике по субъектам РФ: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/).

⁵¹³ См.: Часть 4 ст. 13 Закона г. Москвы от 1 октября 2008 г. № 46 «О занятости населения в городе Москве»// Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 57; Постановление Правительства Москвы от 27 января 2009 г. № 47 – ПП «Об утверждении положений о порядке дополнительной социальной и материальной поддержки безработным гражданам и иным категориям граждан»// Вестник Мэра и Правительства Москвы, февраль 2009. № 8.

⁵¹⁴ См.: Владимир Путин встретился с главой Федерации независимых профсоюзов. / Первый канал. Новости. 9 февраля 2016 г. // Официальный сайт Первого канала: <http://www.1tv.ru/news/world/301709>.

безработных: стимулировании работодателей в предоставлении временной занятости безработным, расширении рабочих мест посредством налоговых льгот, освобождения от пеней и штрафов, создании дополнительных рабочих мест для лиц, вступающих в трудоспособный возраст, и др.

Схожая ситуация в отношении обеспечения граждан бюджетными пособиями по безработице наблюдается в РБ.

В РБ максимальный размер пособия по безработице составляет всего 6% заработка получателя при средней заработной плате для работников – 770,6 белорусских руб.⁵¹⁵, что обусловлено ограничениями, введенными новым Законом РБ о занятости населения 2006 г.

Новый Закон РБ о занятости населения (2006 г.) установил границы пособия по безработице в зависимости базовой величины⁵¹⁶. Максимальный размер пособия по безработице (46 белорусских руб.) как и в РФ не соответствует целевому назначению и препятствует реализации безработными гражданами основополагающих прав и свобод, закрепленных в Конституции РБ⁵¹⁷.

Однако есть и положительные составляющие в правовом регулировании порядка выплаты пособия по безработице в РБ. Это содержащаяся в ст. 24 Закона РБ о занятости населения 2006 г. норма об индексации пособия.

Некоторым категориям безработных пособие выплачивается в повышенном размере: безработным, имеющим на иждивении детей в возрасте до 14 лет, ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет или ребенка до 18 лет, инфицированного вирусом иммунодефицита человека или больного СПИДом, размер пособия увеличивается на 10 %, а при наличии трех и более

⁵¹⁵ См.: Часть 4 ст. 18 Закона РБ о занятости населения 1991 г.

⁵¹⁶ См.подробнее стр.31.

⁵¹⁷ См.: ст. 21,24,25 Конституции Республики Беларусь, с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.// Газете «Звезда» от 27 ноября 1996 г.

детей (двух и более детей-инвалидов) указанного возраста - на 20 % (ст.24 Закона РБ о занятости населения 2006 г.).

В этом отношении законодательство РБ о занятости населения в большей степени согласуется с нормами международного права. В соответствии с Рекомендацией МОТ № 67 «Об обеспечении дохода» (далее – Рекомендация МОТ № 67)⁵¹⁸ получателю пособия по безработице на каждого, из не более чем двух находящихся на иждивении детей, должно выплачиваться дополнительно 10% заработка, за вычетом сумм любого пособия, получаемого на этих детей. Согласно п. 27 Рекомендации пособия должны заменять утраченный заработок, с надлежащим учетом семейных обязанностей, до такого предела, который возможен без ослабления стремления возобновить работу, если возобновление возможно.

Нормы о повышенном размере пособия по безработице, как представляется, следует включить в ст. 30 Закона РФ о занятости населения, дополнив ее пунктом следующего содержания:

«Безработным, имеющим на иждивении детей в возрасте до 18 лет, размер пособия увеличивается на 10 %, а при наличии трех и более детей (двух и более детей-инвалидов, детей, инфицированных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом) – на 20 %».

При решении вопроса об установлении возраста детей, находящихся на иждивении безработного, следует руководствоваться положениями Конвенции о правах ребенка⁵¹⁹, согласно которой ребенком признается лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста.

⁵¹⁸ См.: Рекомендация Международной организации труда «Об обеспечении дохода» (вместе с «Руководящими принципами»), принята в г. Филадельфии 12 мая 1944 г. на 26-ой сессии генеральной конференции МОТ// Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I.- Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 591 - 612.

⁵¹⁹ См.: Статью 1 Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.

Нормы об индексации пособия по безработице следует включить в ст. 33 и 34 Закона РФ о занятости населения, дополнив их пунктом следующего содержания:

«Пособие по безработице подлежит индексации в размере и сроки, предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период, исходя из установленного указанным федеральным законом прогнозного уровня инфляции».

При установлении границ пособия по безработице следует разделять такие социальные риски, как потеря работы (заработка) и бедность. Справедливо замечание Д.А.Сторожука о том, что пособие по безработице, назначаемое в твердом размере, не выполняет своих целевых функций, его роль сводится к компенсации такого социального риска, лежащего в основе оказания гражданам государственной социальной помощи, как бедность⁵²⁰. В действующей системе материальной поддержки безработных к пособиям по безработице могут относиться только пособия, исчисляемые в процентах от среднего заработка, с чем нельзя не согласиться.

В настоящее время в РФ ведутся дискуссии о возможности повышения размера пособия по безработице⁵²¹ посредством уменьшения круга лиц, имеющих право на пособие⁵²², сокращения периода выплаты

⁵²⁰ См.: Сторожук Д.А. Правовое регулирование социальной защиты безработных в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юрид. наук. – Омск, 2005. – С. 46-48, 149-150.

⁵²¹ Максимальную величину пособия по безработице предлагается установить на уровне 8 000 руб., минимальную – 2000 руб. (см.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (в части повышения размеров пособия по безработице отдельным категориям безработных граждан)» (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 27 мая 2016 г.) // СПС КонсультантПлюс).

⁵²² Предлагается исключения из числа получателей безработных, не имеющих страхового стажа работы (например, окончивших учебные заведения и впервые ищущих работу, военнослужащие срочной службы и др.). В исключаемую группу безработных также попадают граждане, испытывающих трудности в поиске работы (одинокое и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов, лица,

пособия для всех его получателей⁵²³, ограничения периода выплаты пособия при повторном обращении в органы службы занятости⁵²⁴, сокращения круга лиц, которым может быть предложен досрочный выход на пенсию⁵²⁵.

Законодатель считает данные меры вынужденными, так как получение пособия по безработице столь длительное время (при средней продолжительности регистрируемой безработицы 5,4 месяца) может привести к снижению его функции источника материального возмещения утраченного заработка при потере работы получателем, имевшим оплачиваемую работу в течение 12 месяцев, предшествовавших безработице. В свою очередь уменьшение периода выплаты пособия по безработице при повторном обращении в органы занятости осуществляется в целях устранения иждивенческого настроения граждан в отношении получения пособия по безработице, мотивации к активному поиску работы.

Изложенные доводы нельзя признать убедительными. Продолжительность регистрируемой безработицы в различных субъектах РФ не одинаковая и может существенно отличаться. Период выплаты пособия по безработице во многом зависит от быстроты и качества работы органов службы занятости, осуществляющих подбор безработным подходящих

освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, проходившие более 12 месяцев лечение и реабилитацию инвалиды и др.).

⁵²³ Вместо установленных Закона РФ о занятости населения общего периода выплаты пособия по безработице (не более 24 месяца в суммарном исчислении в течение 36 месяцев) и периодов для отдельных категорий безработных граждан (12 месяцев выплаты пособия в течение 18 месяцев безработицы и 6 месяцев выплаты в течение 12 месяцев безработицы), предлагается установить период выплаты пособия по безработице, не превышающий шести месяцев в суммарном исчислении в течение 12 месяцев, а для отдельных категорий безработных граждан – трех месяцев.

⁵²⁴ При назначении пособия повторно, предлагается учитывать, осуществлялась ли безработными до повторного обращения в органы службы занятости трудовая или иная деятельность, и, в случае неосуществления таковой, уменьшать период выплаты пособия по безработице на срок выплаты пособия в предыдущем периоде и устанавливать его в размере минимальной величины пособия.

⁵²⁵ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (в части повышения размеров пособия по безработице отдельным категориям безработных граждан)» (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 27 мая 2016 г.) // СПС КонсультантПлюс.

вакансий, в том числе в другой местности, или направление их на профессиональное обучение. При установленных сегодня границах пособия по безработице (850 и 4900 руб.)⁵²⁶ вряд ли можно говорить об иждивенческом настрое граждан в отношении получения пособия и отсутствии мотивации к активному поиску работы, даже, в случае предлагаемого законодателем повышения минимальной величины пособия по безработице до 2000 руб⁵²⁷.

На наш взгляд, сокращение сроков выплаты пособия по безработице приведет к ограничению возможности безработного воспользоваться своим конституционным правом на свободу труда (ч.1,2 ст.37 Конституции РФ) в тех условиях, когда подходящая работа, предусмотренная нормами Закона РФ о занятости населения (ст.4) не может быть предложена по объективным причинам. Граждане, признанные в установленном порядке безработными, будут вынуждены соглашаться на любые имеющиеся варианты работы, а это прямое нарушение ч.2 ст.37 Конституции РФ и требований Конвенции МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде»⁵²⁸.

Повысить размер пособия по безработице можно было бы посредством введения гарантированного бюджетного пособия для всех безработных. При этом для лиц, имеющих страховой стаж пособие по безработице могло бы обеспечиваться в одной части из бюджетных средств в размере минимального гарантированного пособия для лиц, не имеющих

⁵²⁶ На 2017 год в РФ максимальная и минимальная величины пособия по безработицы утверждены в прежнем размере (См.: Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1326 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2017 год» // СЗ РФ. 2016. № 51. Ст. 7378.

⁵²⁷ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (в части повышения размеров пособия по безработице отдельным категориям безработных граждан)» (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 27 мая 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵²⁸ Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.

страхового стажа, а в оставшейся части – из средств обязательного социального страхования.

Как справедливо отмечает М.Л. Захаров и другие ведущие специалисты, без возрождения полноценной системы обязательного социального страхования в связи с реальным риском утраты работы и заработка вследствие безработицы вряд ли возможно достигнуть объективно необходимого уровня пособий по безработице.⁵²⁹

С инициативой возрождения обязательного социального страхования на случай безработицы в РФ неоднократно выступали профсоюзы⁵³⁰. Эта идея была поддержана и некоторыми депутатами. По мнению Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по труду и социальной политике А. Исаева, «в условиях финансового кризиса и возможных увольнений работников необходимо восстановить систему страхования от безработицы»⁵³¹.

Работодатели также не исключают возможности возврата к страхованию на случай потери работы. Однако, данный вопрос, по их мнению, должен быть решен за счет перераспределения налогов в пользу

⁵²⁹ См.: Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 12 – 13; Серегина Л.В. Перспективы возрождения в Российской Федерации страхования на случай безработицы. Монография к юбилею М.Л. Захарова, М., 2017. С. 226-234; Мелик-Шахназарова Е. В Белоруссии разрабатывают систему страхования от безработицы // Центральная профсоюзная газета «Солидарность», 20 октября 2016 г. (режим доступа: http://www.solidarnost.org/news/V_Belorussii_razrabatyvayut_sistemu_strahovaniya_ot_bezrabotitsy.html); Токун О. Пособие по безработице – повысить, страхование от безработицы – внедрить // Основной государственный информационный ресурс в области права и правовой информатизации PRAVO.BY: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=238883> (дата публикации – 22 ноября 2016 г.) и др.

⁵³⁰ См.: См., например: ФНПР вносит предложения по совершенствованию механизма социальных выплат безработным гражданам // Официальный сайт профсоюзов работников здравоохранения Российской Федерации, режим доступа: <http://www.przrf.ru/news/full/inform/FNPR-vnosit-predlozheniya-po-sovershenstvovaniyu-mehanizma/> (дата публикации – 02.10.2014).

⁵³¹ См.: Грицук М. Фонд для безработного. Депутаты предлагают возродить страхование от потери работы // РГ. 2008. 16 октября.

страховых взносов, а не за счет повышения налоговой нагрузки на выплаты в Фонд занятости⁵³².

Между тем, *бюджетное пособие по безработице по своей природе ближе к социально-страховым пособиям* в связи с наличием в законодательстве о пособии по безработице *страховых элементов*: деление безработных на категории по условиям обеспечения в зависимости от наличия необходимого трудового стажа (длительность трудового стажа выступает неким показателем продолжительности страхового периода или страхового стажа); влияние размера заработка, предшествующего безработице, на общий размер пособия (от величины заработка зависит размер страховых взносов, уплаченных страхователем за каждого застрахованного); установление периода выплаты пособия по безработице (как и в случае с пособием по временной нетрудоспособности); определение размера пособия по безработице лицам, не имеющим необходимого стажа работы, на уровне гарантированной минимальной величины пособия по безработице.

Социально-обеспечительные элементы: равная продолжительность выплаты пособий независимо от стажа работы (страхового стажа); отказ от учета страхового стажа при выплате пособия во втором периоде безработицы; дополнительное пособие определенным категориям граждан (лицам, подвергшимся радиации, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей)⁵³³, *представлены в меньшем объеме*.

Для перевода бюджетного пособия по безработице в страховую систему, на наш взгляд, целесообразным было бы установить переходный период. Страховые взносы первоначально будут направлены на повышение пособий безработным с семейными обязанностями, индексацию величин

⁵³² См.: Николаева Д. Полис от увольнения // Коммерсантъ. 2008. 28 октября.

⁵³³ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодар и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. С.226-233.

пособия по безработице, что позволит значительно сократить расходы федерального бюджета на финансирование государственных программ по содействию занятости населения, в частности основных мероприятий по социальным выплатам безработным, оптимизации критериев назначения таких выплат⁵³⁴.

Заслуживает поддержки позиция российских ученых, предлагающих разработку и принятие в РФ Закона о страховании на случай безработицы с учетом базовых принципов, содержащихся в Законе об основах обязательного социального страхования⁵³⁵.

В этом отношении показателен опыт РБ, где с 1 января 2018 года предполагается внедрение системы социального страхования на случай безработицы⁵³⁶. По мнению экспертов, приемлемая для РБ модель страхования должна отвечать следующим параметрам: установление отдельного страхового тарифа; обязательное участие в системе всех занятых лиц, работающих по найму; участие в формировании страхового фонда работников и нанимателей на равных условиях; выплата пособия только безработным, зарегистрированным в органах государственной службы занятости; наличие страхового стажа не менее одного года; выплата пособия только безработным, потерявшим работу по уважительным причинам;

⁵³⁴ См.: ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2016 год (см. Приложение 7 к Федеральному закону от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (ред. от 22 ноября 2016 г.) // Документ опубликован не был (СПС КонсультантПлюс)); расходы республиканского бюджета по функциональной классификации расходов бюджета по разделам, подразделам и видам расходов на 2016 год (см. Приложение 3 к Закону Республики Беларусь от 30 декабря 2015 года №341-З «О республиканском бюджете на 2016 год» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 1 января 2016 года, 2/2341).

⁵³⁵ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография /Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодар и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ».2017.С.233.

⁵³⁶ См.: Олег Токун: Пособие по безработице – повысить, страхование от безработицы – внедрить// Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь (режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=238883>, дата публикации: 22 ноября 2016 г.).

аккумуляцию страховых средств в Фонде социальной защиты населения; осуществление выплаты только органами госслужбы занятости⁵³⁷.

Предполагается принимаемыми мерами гарантировать средний размер страхового пособия по безработице в 60% от средней зарплаты работника. Период выплаты будет установлен в 26 календарных недель (70% средней зарплаты работника за первые 13 календарных недель и 50% - за последующие 13 календарных недель)⁵³⁸. При этом средства страхования должны накапливаться не менее 12 месяцев с момента внедрения системы страхования от безработицы, без уплаты из этих средств страховых пособий.

До момента формирования страхового фонда от безработицы в РБ и накопления необходимого количества средств, в качестве переходной ступени к системе обязательного страхования от безработицы отдельным категориям безработных уже с конца 2017 г. предлагается повысить размеры пособия по безработице (в частности, уволенным в связи с сокращением численности или штата работников – до 100% БПМ, другим работникам, уволенным по уважительным причинам, – до 50% БПМ)⁵³⁹.

Для выработки конкретных предложений по возрождению системы социального страхования на случай безработицы в РФ показателен и опыт РК, где такая система функционирует с 2005 года. Среди стран СНГ и ЕАЭС только в РК и Республике Узбекистан была успешно введена и по сей день применяется система обязательного социального страхования от безработицы.

⁵³⁷ См.: В Минтруда назвали параметры белорусской модели системы страхования от безработицы и сроки ее введения // Белорусское телеграфное агентство «Новости Беларуси», официальный сайт: <http://www.belta.by/society/view/v-mintruda-nazvali-parametry-belorusskoj-modeli-sistemy-strahovanija-ot-bezrabotitsy-i-sroki-ee-238726-2017> (дата публикации – 22 марта 2017 г.).

⁵³⁸ См.: Там же.

⁵³⁹ Проект Указа Президента РБ «О совершенствовании мер социальной защиты отдельных категорий безработных», был разработан и представлен в Совет Министров РБ в октябре 2016 года (см.: Изменения в Законе о занятости вступили в силу 24 октября // Областная газета «Витебские вести», официальный сайт: <http://vitvesti.by/obshestvo/izmeneniia-v-zakone-o-zaniatosti.html>, дата публикации: 1 ноября 2016 года).

В соответствии со ст. 6 Закона РК от 25 апреля 2003 года № 405-П «Об обязательном социальном страховании» (далее – Закон РК об обязательном социальном страховании)⁵⁴⁰ размер социальной выплаты на случай потери работы определяется путем умножения среднемесячного размера дохода, учтенного в качестве объекта социальных отчислений, на соответствующие коэффициенты замещения дохода и стажа участия застрахованного лица⁵⁴¹.

Очевидно, что выбор страхового метода защиты от безработицы в РК позволил разорвать зависимость гарантированности прав в сфере занятости от состояния государственного бюджета, способствовал расширению круга лиц, которым предоставляются государственные гарантии, повышению уровня гарантий ищущим работу и безработным гражданам.

Несовершенство действующей в РК системы обязательного страхования от безработицы подиктовано его оторванностью от положений Конвенции МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения», Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы», в особенности, в отношении критериев определения размера социальной выплаты на случай потери работы, уровня замещения дохода получателя (3 % вместо минимальных 45% по нормам Конвенции МОТ № 102).

Оптимальные критерии определения размера страхового пособия на случай безработицы, которые, по нашему мнению, могут быть восприняты российским законодателем, содержатся в законодательстве Республики Узбекистан (далее – РУ). Помимо членства в СНГ, Узбекистан является кандидатом на вступление в ЕАЭС.

В соответствии со ст. 29 Закона Республики Узбекистан от 1 мая 1998 года №616-I «О занятости населения» (далее – Закон РУ о занятости населения)⁵⁴² в случае потери работы и заработка (трудового дохода)

⁵⁴⁰ «Казахстанская правда» от 1 мая 2003 г. № 126-127 (24066-24067).

⁵⁴¹ См: Статья 23 Закона РК об обязательном социальном страховании.

⁵⁴² Ведомости олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1998 г., № 5-6. Ст.97.

страховое пособие гарантируется в размере 50% средней заработной платы по прежнему месту работы. При этом нижней границей пособия признается минимальный размер заработной платы, установленный законодательством, верхней – размер средней заработной платы, сложившейся в Узбекистане на момент начисления пособия.

Для безработных, впервые ищущих работу и не получивших от местного органа по труду предложения по профессиональной подготовке или трудоустройству, пособие гарантируется в размере не менее 75% от установленного законодательством минимального размера заработной платы. Безработным, признанным таковыми после завершения профессиональной подготовки или переподготовки, повышения квалификации с отрывом от производства, страховое пособие назначается не ниже установленного законодательством минимального размера заработной платы⁵⁴³.

Если безработный стремится к возобновлению трудовой деятельности после длительного (более одного года) перерыва, имеет специальность, либо его оплачиваемая занятость в течение 12 месяцев составляет не менее 12 календарных недель, а его трудоустройство не требует профессионального переобучения или повышения квалификации, ему гарантируется пособие не ниже минимального размера заработной платы. Для лиц, не имеющих специальности, при не предоставлении местным органом по труду возможностей для профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации пособие гарантируется в размере 75% от установленного минимального размера заработной платы⁵⁴⁴.

Главным критерием, влияющим на размер страхового пособия по безработице в РК и РУ, выступает наличие или отсутствие у застрахованного лица заработка (трудового дохода) до признания его в установленном порядке безработным, иными словами – страхового стажа. Это же следует из

⁵⁴³ См.: Статьи 31, 33 Закона РУ о занятости населения.

⁵⁴⁴ См.: Статья 32 Закона РУ о занятости населения.

параметров предполагаемой модели страхования в РБ (наличие страхового стажа не менее года).

Вместе с тем, наличие страхового стажа определенной продолжительности, на наш взгляд, должно быть положено в основу дифференциации размера пособия по безработице в РФ *только в отношении потерявших работу и заработок (трудовой доход)*. Например, в Латвии в отношении таких лиц размер пособия дифференцируется следующим образом: при стаже от 1 года до 9 лет пособие выплачивается в размере 50% от средней заработной платы, при стаже от 10 до 19 лет— 55%, от 20 до 29 лет — 60%, свыше 30 лет— 65% от средней заработной платы⁵⁴⁵. Эти критерии могут быть учтены российским законодателем при выборе модели обязательного страхования на случай безработицы.

Немаловажная роль по значимости среди бюджетных пособий, не связанных с рождением и воспитанием детей, принадлежит **пособию на погребение**. Его часто называют ритуальным пособием⁵⁴⁶.

Закон о погребении содержит гарантированный перечень услуг по погребению, порядок определения их стоимости⁵⁴⁷, а также порядок обеспечения пособием на погребение.

Социальное пособие, предоставляемое вместо натуральных услуг, не должно превышать на сегодняшний день 4000 руб. с учетом районного коэффициента к заработной плате в районах и местностях, где он устанавливается⁵⁴⁸. Размер пособия подлежит индексации в установленном порядке. С 1 января 2017 г. предельный размер пособия составляет 5 562, 25

⁵⁴⁵ См.: Статью 7 Закона Латвии «О страховании на случай потери работы» (принят Сеймом 25 ноября 1999 г., подписан президентом Латвии 15 декабря 1999 г., вступил в силу 1 января 2000 г.) // Вестник Латвийской Республики, 1999 г., № 416/419(1876/1879); «Latvijas Vēstnesis», официальный сайт: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/14595-par-apdrosinasanu-bezdarba-gadijumam>.

⁵⁴⁶ См. подробнее 101-103.

⁵⁴⁷ См.: Статьи 8-9 Закона о погребении.

⁵⁴⁸ См.: Статья 10 Закона о погребении.

руб.⁵⁴⁹ Пособие выдается в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение.

Согласно статье 9 Закона о погребении стоимость услуг из гарантированного перечня услуг по погребению не превышает размера социального пособия на погребение с учетом индексации с 1 февраля 2017 г. – 5 562, 25 руб.⁵⁵⁰ Однако возмещение похоронной службе ритуальных услуг в отдельных субъектах РФ определяется в зависимости от установленных цен в соответствии с перечнем оказываемых регионом услуг по погребению за счет соответствующих источников⁵⁵¹. Получается, что гарантированный размер пособия по погребению в некоторых регионах значительно ниже стоимости ритуальных услуг.

Законом о погребении урегулирован порядок возмещения стоимости услуг: на погребение умерших пенсионеров, не подлежащих обязательному социальному страхованию на день смерти – ПФР; на погребение умерших граждан, подлежащих указанному выше страхованию и умерших

⁵⁴⁹ См.: Справочная информация: «Размер социального пособия на погребение»// СПС АО «Консультант Плюс».

⁵⁵⁰ До 1 января 2018 г. приостановлено действие Постановления Правительства РФ от 12 октября 2010 г. № 813 и норм Закона о погребении в части индексации размера социального пособия на погребение исходя из прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (см.: Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 68-ФЗ «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2008; Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2017 г. № 418 «О приостановлении действия некоторых актов Правительства Российской Федерации»//СЗ РФ. 2017. № 16. Ст. 2414).

⁵⁵¹ Например, в г. Москве и МО возмещение расходов на погребение Департаментом социальной защиты населения г. Москвы, ПФР и ФСС РФ составляет 16 277 руб. (см.: Официальный сайт городской службы по вопросам похоронного дела, URL: <http://gupritual.ru/stoimost-pohoron>).

несовершеннолетних членов их семей – ФСС РФ; на погребение умерших, не подлежащих обязательному социальному страхованию, пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости – федерального бюджета; в остальных случаях, а также в случаях рождения мертвого ребенка до истечения 196 дней беременности – бюджетов субъектов РФ⁵⁵².

Как справедливо отмечают российские ученые, те пособия, которые выплачиваются ныне за счет страховых фондов, следовало бы выплачивать как и все другие подобные пособия за счет бюджетных ассигнований⁵⁵³. Возлагать расходы на выплату пособий при рождении ребенка и на погребение на страховые фонды, допустимо лишь в тех случаях, если для застрахованных введут более высокие размеры пособий, и только в той части, в которой они превышают гарантированный размер пособия для граждан, не являющихся застрахованными.

Полагаем, что установленный размер пособия на погребение можно было бы рассматривать *в качестве минимальной федеральной гарантии всем гражданам*. Застрахованным лицам размер пособия может быть установлен *в повышенном размере* в пределах усредненной стоимости ритуальных услуг в конкретном регионе. Страховые средства, которые удалось сэкономить ввиду частичного покрытия бюджетным финансированием страхового пособия на погребение, можно было бы направить на финансирование страховых пособий по безработице.

В РБ и РК в настоящее время пособие на погребение также предоставляется в зависимости от статуса умершего⁵⁵⁴. Возможный вариант

⁵⁵² См.: Статья 9 Закона о погребении.

⁵⁵³ См., например: Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 283.

⁵⁵⁴ См.: Закон Республики Беларусь от 12 ноября 2001 года № 55-3 «О погребении и похоронном деле»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 19 ноября 2001 года, № 107, 2/804; ст. 10 Закона Республики Казахстан от 21 июня 2013 года

экономии страховых средств, предложенный на примере пособия на погребение в РФ, мог бы успешно применяться и в этих странах.

Отдельно следует отметить малозначительность ряда бюджетных пособий в связи с недопустимо низкими размерами выплат в РФ.

Так, **пособия беженцам и вынужденным переселенцам** на федеральном уровне гарантированы в размере 100 руб., в случае, если эти лица будут признаны малообеспеченными (одинокие нетрудоспособные пенсионеры, инвалиды и др.), им полагается такое пособие в размере 150 руб.⁵⁵⁵

Финансовая помощь беженцам и вынужденным переселенцам оказывается органами социальной защиты населения в конкретном субъекте РФ. Оказание такой помощи финансируется за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов.

Гражданам Украины, получившим статус беженца, согласно постановлению Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 693 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания адресной финансовой помощи гражданам Украины, имеющим статус беженца или получившим временное убежище на территории Российской Федерации и проживающим в жилых помещениях граждан Российской Федерации, в 2014 и 2015 годах»⁵⁵⁶ было установлено пособие в сумме 800 руб. в день на

№ 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2013 год, июнь, № 10-11 (2635-2636). Ст. 55.

⁵⁵⁵ См.: Пункт 3 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»// Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; постановление Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 484 «О размере единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу»// СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2457; Пункт 1 ч.1 ст. 4 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»// СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110; п.1 постановления Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 724 «О размерах единовременного денежного пособия и Порядке его выплаты лицу, получившему свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем»// СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2943.

⁵⁵⁶ СЗ РФ. 2014. № 30 (часть II). Ст. 4329.

человека с учетом расходов на питание, проживание, передвижение на транспорте и др.⁵⁵⁷. По мнению отдельных экспертов, названная сумма пособия является завышенной и поощряет иждивенческие настроения среди обеспечиваемых лиц: оптимальный размер пособия не должен превышать 100 руб.⁵⁵⁸.

Между тем, покупательская способность и в первом (100 руб.) и во втором (800 руб.) случаях привязана к региону размещения обеспечиваемого лица и его семьи, наличия или отсутствия условий, позволяющих удовлетворить минимальные потребности в проживании, питании, медицинской помощи, транспортных расходах. Очевидно, что оценка достаточности пособия для беженца и его семьи должна проводиться на региональном уровне с учетом доплат из региональных бюджетов, какие имеют место, например, в отношении регионального пособия на ребенка.

Было бы целесообразным передать финансирование пособий беженцам и вынужденным переселенцам, а также порядок определения их размеров, в ведение регионов. Дифференциацию размеров пособий было бы справедливым производить в зависимости от наличия или отсутствия у обеспечиваемого лица страхового стажа до признания в установленном порядке беженцем или вынужденным переселенцем. При наличии страхового стажа минимум пособия должен быть гарантирован не ниже федерального МРОТ.

Не высокие размеры установлены и в отношении **единовременного пособия при возникновении поствакцинальных осложнений** – 10000 руб., в случае смерти гражданина, наступившей в результате осложнения, на каждого члена семьи – 30000 руб.

⁵⁵⁷ См.: Беженцев хотят лишить пособий при трехкратном отказе от работы // Официальный сайт газеты «Аргументы и факты»: <http://www.aif.ru/money/1326574> (дата публикации - 29 апреля 2014 г.).

⁵⁵⁸ См. Там же.

На наш взгляд, такое пособие должно назначаться дифференцированно с учетом тяжести поствакцинального осложнения и прогнозируемого периода реабилитации пострадавшего лица. Например, одна только первичная консультация врача (педиатра, невролога, аллерголога-иммунолога и др.) в г. Москве обойдется в среднем в 2500 руб.⁵⁵⁹ без учета расходов на лекарства и реабилитацию⁵⁶⁰.

Лицам, признанным инвалидами вследствие поствакцинального осложнения, назначается ежемесячная компенсация в размере 1000 руб.⁵⁶¹. Очевидно, что столько низкий размер выплаты обусловлен подменой ежемесячного пособия социальной компенсацией.

Не выдерживает критики и размер **единовременного пособия связи с переездом на новое место жительства, установленное для граждан, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС**⁵⁶², на каждого переселяющегося члена семьи – 500 руб.⁵⁶³

Повышение такого пособия, на наш взгляд, возможно посредством перевода его в страховую систему для получателей, подлежащих обязательному социальному страхованию, при условии, что пособие в отношении таких лиц будет состоять из двух частей – страховой и бюджетной. Бюджетная часть пособия может быть сохранена таким лицам в

⁵⁵⁹ См.: Лечение поствакцинальных осложнений в г. Москве // Информационный сайт «Красота и медицина»: <http://www.krasotaimedicina.ru/diseases/children/post-vaccination-side-effects> (дата обращения – 18 марта 2017 г.)

⁵⁶⁰ См.: Поствакцинальные реакции и осложнения – что нужно знать?// Официальный сайт «Специалисты о прививках» при поддержке Министерства здравоохранения Российской Федерации в рамках кампании «Вакцинация – здоровая нация»: <http://www.yaprivit.ru/news/1052/> (дата публикации – 30 ноября 2015 г.)

⁵⁶¹ См.: Статьи 19,20 Федерального закона от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.

⁵⁶² Установлено в отношении лиц, эвакуированных из зоны отчуждения, и переселенных (переселяемых) из зоны отселения.

⁵⁶³ См.: Пункт 5 ч. 1 ст. 17 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (в ред. от 28 ноября 2015 г., с изм. от 14 декабря 2015 г.) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699

прежнем размере (500 руб.), в то время как страховая часть должна быть повышена хотя бы до уровня федерального МРОТ.

Отмена этого пособия в связи с его малозначительностью для незастрахованных граждан не представляется возможной, поскольку необходимость осуществления данной выплаты обусловлена обязанностью государства по возмещению вреда, причиненного вследствие радиационной аварии. Уровень обеспечения пособием незастрахованных граждан можно было бы повысить до федерального МРОТ за счет средств региональных бюджетов.

Проведенный анализ законодательства о бюджетных пособиях, не связанных с рождением и воспитанием детей, позволяет сделать вывод, что такие пособия, являясь минимальными государственными гарантиями всем гражданам, не соответствуют своему целевому назначению в связи с низкими размерами. Даже с учетом региональных доплат их общий низкий уровень обеспечения не достигает приемлемого уровня жизни получателя пособия и его семьи.

Бюджетное пособие по безработице по своей природе ближе к социально-страховым пособиям. Его целевое назначение может быть сохранено посредством перевода в страховую систему. Практическим шагом в этом направлении должно стать принятие Закона о страховании на случай безработицы с учетом базовых принципов, содержащихся в Законе об основах обязательного социального страхования.

При формировании норм Закона могут быть использованы положения Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы», положения законодательных актов РК и РУ, регулирующие вопросы назначения и выплаты страхового пособия по безработице, а также ранее действующие (до 2001 г.) нормы Закона РФ о занятости населения.

Ориентиром к возрождению обязательного социального страхования от безработицы в РФ может служить принятый на десятом пленарном

заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 6 декабря 1997 года №10-4 Модельный закон «О государственном социальном страховании»⁵⁶⁴.

Для разработки и внедрения Закона о страховании от безработицы предлагается переходный период, в течение которого страховые взносы будут направлены на повышение пособия лицам с семейными обязанностями, индексацию величин пособия. На финансирование страхового пособия по безработице предлагается направить средства обязательного социального страхования, которые удалось сэкономить ввиду обеспечения всех граждан бюджетным пособием на погребение.

Пособие на погребение для застрахованных лиц предлагается установить в повышенном размере. Пособие будет состоять из двух частей – *страховой* и *бюджетной*. Бюджетная часть финансируется из региональных бюджетов, а страховая – из средств обязательного социального страхования в пределах усредненной стоимости ритуальных услуг в конкретном регионе.

Единовременное пособие в связи с переездом на новое место жительства незастрахованным гражданам, подвергшимся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, предлагается передать в ведение регионов. Размер пособия гарантировать не ниже федерального МРОТ. Для застрахованных граждан пособие будет состоять из двух частей – *страховой* и *бюджетной*. Бюджетную часть пособия предлагается назначать из государственного бюджета в прежнем размере (500 руб.), страховую – из средств обязательного социального страхования. Общий размер пособия не может быть ниже федерального МРОТ.

Пособия беженцам и вынужденным переселенцам, а также порядок определения их размеров, предлагается передать в ведение регионов. Дифференциацию размеров пособий предлагается осуществлять в зависимости от наличия или отсутствия у обеспечиваемого лица страхового

⁵⁶⁴ См.: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ, 1998 г., № 16.

стажа до признания в установленном порядке беженцем или вынужденным переселенцем. При наличии страхового стажа минимум пособия должен быть гарантирован не ниже федерального МРОТ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие основные выводы.

1. Бюджетные пособия в РФ, РБ и РК являются минимальными конституционными гарантиями права граждан на социальное обеспечение. Однако их целевое назначение в условиях постоянной оптимизации расходов бюджетов бюджетной системы неуклонно снижается.

Финансирование бюджетных пособий в РФ осуществляется из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Однако даже с учетом региональных доплат низкий уровень обеспечения пособиями не соответствует целям РФ как социального государства. Похожая ситуация в отношении ряда бюджетных пособий наблюдается в РБ и РК.

Довольно уязвимы правовые позиции, изложенные в Определении Конституционного Суда РФ от 2 октября 2003 г. № 382-О (далее – Определение Конституционного Суда № 382-О)⁵⁶⁵ о проверке конституционности некоторых положений Закона о государственных пособиях – ежемесячном пособии на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет и ежемесячном пособии на ребенка.

Размеры названных пособий не обеспечивают государственную поддержку материнства и детства даже на уровне прожиточного (физиологического) минимума. Однако Конституционный Суд оправдывает действия законодателя по установлению таких размеров имеющимися у государства финансовыми и иными ресурсами⁵⁶⁶. При этом, Суд не дает

⁵⁶⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 2 октября 2003 г. № 382-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 8, 15 и 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»// Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

⁵⁶⁶ См. также: Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2002 г. № 258-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рамалданова Муслима Джалиловича на нарушение его конституционных прав положениями преамбулы, абзацев четвертого и восьмого статьи 1 и пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря

ответа на вопрос кто и как определяет наличие или отсутствие у государства ресурсов и возможностей, утверждая, что не вправе давать оценку экономической целесообразности или нецелесообразности решений законодателя⁵⁶⁷. С последним трудно спорить.

Однако правы российские ученые, что экономическая целесообразность решений законодателя должна соотноситься с представлениями о необходимом балансе частных (интересов граждан, в особенности детей) и публичных (общества и государства) интересов, противопоставление которых недопустимо⁵⁶⁸. На практике же публичные (государственные) интересы выглядят как максимально возможная экономия финансовых средств на обеспечении нуждающихся лиц, а баланс тех или других интересов воспринимается как минимизация или оптимизация государственных расходов.

Очевидно, что за обтекаемыми словами о пределах возможностей и недостаточности ресурсов государства просматривается ничто иное, как одобрение «остаточного принципа», в соответствии с которым жизненно необходимые для населения решения в сфере социального обеспечения принимаются, когда и если у государства остаются средства после финансирования более важных, по его представлению нужд.

Такое положение дел искажает нормы Конституции (ст.2) о высших ценностях социального государства, коими является человек, его права и свободы и не может быть признано допустимым. Признание, соблюдение и

1996 года «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// Вестник Конституционного Суда РФ.2003. № 2.

⁵⁶⁷ В своих решения Конституционный суд РФ ссылается на положения статьи 10 Конституции РФ, которая закрепляет конституционный принцип осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

⁵⁶⁸ См.: Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодир и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017.С.114-115.

защита прав и свобод человека и гражданина есть первоочередная обязанность государства.

Диссертант исходит из того, что оптимизация объективно ограниченных у государства ресурсов не должна приводить к снижению (умалению) прав и ранее установленных гарантий бюджетного обеспечения, без учета отрицательных последствий таких решений для населения.

Одним из негативных примеров оптимизации расходных обязательств РФ стало снижение в условиях беспрецедентного роста цен величины прожиточного минимума в целом по РФ. Такое снижение происходило за последний период дважды. В итоге за III и IV кварталы 2015 г. величина прожиточного минимума уменьшилась по сравнению со II кварталом с 10017 до 9454 руб., в том числе для пенсионеров – с 8210 до 7781 руб., детей – 9806 до 9197 руб., то есть на 563 руб., 429 руб. и 609 руб. соответственно⁵⁶⁹. На основе квартальных показателей рассчитываются годовые минимумы, которые влияют на размер пособий, стипендий и других социальных выплат. Труднее всего приходится семьям с детьми, как наиболее нуждающейся категории населения, пособия которым предоставляются исходя из фактора нуждаемости (например, пособие на ребенка).

В свете последних решений законодателя о необходимости повышения адресности социальной поддержки граждан, в частности семей с

⁵⁶⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 г. № 902 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2015 г.» // СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5042; Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1291 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2015 г.» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6983; Постановление Правительства РФ от 10 марта 2016 г. № 178 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2015 г.» // СЗ РФ. 2016. № 12. Ст. 1659.

детьми, в условиях ограниченности бюджетов⁵⁷⁰, диссертантом было предложено ст. 16 Закона о государственных пособиях изложить в следующей редакции:

«Статья 16. Пособие на ребенка.

Пособие назначается на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) ребенка до достижения им возраста 18 лет одному из совместно проживающих с ним родителей (усыновителей, опекунов, попечителей), другому лицу, фактически осуществляющему уход за ребенком, если уровень среднедушевого дохода семьи не превышает величины регионального прожиточного минимума, определяемой в порядке установленном законами субъектов Российской Федерации».

Диссертант также исходит из повышенной нуждаемости в детском пособии детей-инвалидов, детей, воспитываемых в семьях военнослужащих срочной службы, детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, детей, воспитываемых одинокой матерью, либо лицами, воспитывающими ребенка без матери, и предлагает назначать пособие в таких семьях в двойном размере.

Под одинокой матерью диссертант предлагает понимать женщину, фактически осуществляющую родительские обязанности по воспитанию и развитию своих детей (родных или усыновленных) в соответствии законодательством и воспитывающую их без отца, когда отец ребенка умер, лишен родительских прав, ограничен в родительских правах, признан безвестно отсутствующим, недееспособным (ограниченно дееспособным), либо по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, уклоняется от воспитания детей или от защиты их прав и интересов.

⁵⁷⁰ См.: Пункт 2 части II Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах» // Солидарность.2013. № 23, 19.

К лицам, воспитывающим детей без матери, диссертант полагает относить отца, опекуна (попечителя) несовершеннолетнего, либо фактического воспитателя, в случае, если мать ребенка умерла, лишена родительских прав, ограничена в родительских правах, признана безвестно отсутствующей, недееспособной (ограниченно дееспособной), по состоянию здоровья не может лично воспитывать и содержать ребенка, отбывает наказание в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, уклоняется от воспитания детей или от защиты их прав и интересов либо отказалась взять своего ребенка из образовательной организации, медицинской организации, организации, оказывающей социальные услуги, или аналогичной организации.

Диссертантом высказываются предложения о возможности заимствования российским законодателем ряда норм Закона РБ о пособиях семьям с детьми (дифференцированного повышения единовременного пособия при рождении ребенка в зависимости от очередности появления детей в семье, продления выплаты пособия по уходу за ребенком с полутора до трех лет и др.).

Для повышения целевого назначения единовременных бюджетных пособий семьям с детьми в РФ предлагается:

– дополнить статью 11 Закона о государственных пособиях абзацем следующего содержания: «...При рождении второго и последующих детей размер пособия не может быть менее удвоенной величины пособия на первого ребенка. В случае рождения двух и более детей пособие выплачивается на каждого ребенка в зависимости от очередности рождения»;

– в ст. 12.1 Закона о государственных пособиях включить пункт следующего содержания: «при передаче ребенка на воспитание в семью единовременное пособие выплачивается наряду с единовременным пособием при рождении ребенка, установленным настоящим Законом и законами субъектов Российской Федерации»;

– изложить ст. 12.4 Закона о государственных пособиях в следующей редакции: «Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, исчисляется за каждый полный месяц, приходящийся на период до родов, в размере величины прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации, установленной Правительством Российской Федерации на момент назначения пособия»;

– исключить последний абзац ст. 12.3 и ст. 12.5 Закона о государственных пособиях, предоставив право на единовременное пособие беременной жене курсанта военной профессиональной образовательной организации и военной образовательной организации высшего образования, право на ежемесячное пособие – матери, опекуну либо другому родственнику ребенка такого курсанта.

Повышение целевого назначения ежемесячного пособия по уходу за ребенком до полутора лет диссертант видит в установлении этого пособия на третьего и последующих детей. Разница между пособиями на третьего (последующих детей) и второго ребенка может составлять разницу между размерами пособий по уходу за первым и вторым ребенком – 50% величины пособия.

Акцентируется внимание на крайне низких размерах пособия по беременности и родам неработающим и обучающимся женщинам. Таким лицам предлагается назначать пособие в размере 50% величины федерального прожиточного минимума на душу населения за два последних квартала относительно отпуска по беременности и родам и выплачивать пособие за каждый календарный месяц установленного законом периода беременности и родов.

Автор диссертации разделяет точки зрения некоторых российских ученых о необходимости разработки минимального потребительского бюджета семьи (МПБС), рассчитанного на основе стоимости товаров продовольственной группы и непродовольственных расходов на

медицинские, коммунальные, транспортные, образовательные, культурно-оздоровительные услуги.

До разработки и принятия МПБС диссертантом предлагается повысить размеры бюджетных пособий на детей до прожиточного минимума. На финансирование бюджетных пособий на детей также предлагается направить средства материнского (семейного) капитала.

В ходе исследования бюджетных пособий, не связанных с рождением и воспитанием детей, автор делает вывод о возможности сохранения целевого назначения некоторых бюджетных пособий посредством их перевода в систему обязательного социального страхования (пособие по безработице) или повышения их размеров с привлечением средств социального страхования (пособие на погребение, пособия гражданам, подвергшимся радиации на Чернобыльской АЭС и Семипалатинском полигоне).

Для этих целей автором предлагается установить переходный период, в течение которого законодателю следует предпринять действия по разработке и внедрению системы обязательного социального страхования от безработицы, а также решить вопрос о повышении пособий гражданам, подвергшимся радиации на Чернобыльской АЭС и Семипалатинском полигоне, пособия на погребение.

В переходный период страховые средства также предлагается направить на индексацию пособия по безработице и повышение этого пособия лицам с семейными обязанностями, дополнив ст. 30 Закона РФ о занятости населения пунктом: «Безработным, имеющим на иждивении детей в возрасте до 18 лет, размер пособия увеличивается на 10 %, а при наличии трех и более детей (двух и более детей-инвалидов, детей, инфицированных вирусом иммунодефицита человека или больных СПИДом) – на 20 %».

Статьи 33 и 34 Закона РФ о занятости населения следующим пунктом: «Пособие по безработице подлежит индексации в размере и сроки,

предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период, исходя из установленного указанным федеральным законом прогнозного уровня инфляции».

В диссертации также поднимаются вопросы подмены бюджетных пособий компенсационными выплатами, что нередко приводит к занижению размеров пособий, и даются рекомендации по устранению коллизий.

2. По мнению диссертанта, улучшить обеспечение бюджетными пособиями также можно посредством:

2.1 Систематизации и унификации национального законодательства о бюджетных пособиях в единый правовой акт – Закон о социальных пособиях из государственного бюджета. В основу Закона может быть положено определение бюджетных пособий, предложенное диссертантом.

2.2. Разработки и принятия в рамках СНГ или ЕАЭС Модельного закона о социальных пособиях из государственного бюджета, положения которого могут быть использованы в национальном законодательстве РФ, РБ и РК для упрощения процесса кодификации национальных законодательств и дальнейшей их гармонизации в рамках названных межгосударственных объединений.

Предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, направлены на совершенствование правового регулирования обеспечения бюджетными пособиями с учетом современного экономического и социального положения в рассматриваемых странах, то есть не в оптимальном варианте, а даже в минимально необходимом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международное и зарубежное законодательство

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // РГ. 1995. № 67.
2. Всемирная Декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей 1990 г. // Дипломатический вестник. 1992. № 6. С. 10 - 13.
3. Конвенция о правах ребенка 1989 г. // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993
4. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXVII.М. 1983. С. 26 – 36.
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М. 1978. Вып. XXXII. С. 36
6. Конвенция № 29 Международной организации труда «Относительно принудительного или обязательного труда» (принята в г. Женеве 28.06.1930 на 14-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Ведомости ВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.
7. Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Вместе с «Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности») (Заключена в г. Женеве 28 июня 1952 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I. Женева, Международное бюро труда, 1991.
8. Конвенция № 117 Международной организации труда «Об основных целях и нормах социальной политики» (Заключена в г. Женеве 22 июня 1962 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II.- Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1321 - 1329. 11. Конвенция № 122 Международной организации труда «О политике в области занятости» // Ведомости ВС СССР. 8 ноября 1967 г. № 45. Ст. 608.
9. Конвенция Международной организации труда № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (г. Женева, 21 июня 1988 года) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией

- труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева. Международное бюро труда. 1991. С. 2171 – 2184.
10. Рекомендация Международной организации труда «Об обеспечении дохода» (вместе с «Руководящими принципами»), принята в г. Филадельфии 12 мая 1944 г. на 26-ой сессии генеральной конференции МОТ// Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I.- Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 591 - 612.
 11. Межправительственное Соглашение СНГ от 9 сентября 1994г. «О гарантиях прав граждан в области выплаты социальных пособий, компенсационных выплат семьям с детьми и алиментов» // Бюллетене международных договоров, апрель 2008. № 4.
 12. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 5 января 1999 года, №1.
 13. Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.
 14. Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2011 г. № 518-IV «О браке (супружестве) и семье» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011. № 22. Ст. 174; 2012. № 21-22. Ст. 124; 2013. № 1. Ст. 3; № 2. Ст. 13.
 15. Закон РБ от 31 января 1995 г. № 3563-ХП «Об основах государственного социального страхования» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 19 марта 2001 г. № 2/474.
 16. Закон РК от 25 апреля 2003 г. № 405-П «Об обязательном социальном страховании» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003. № 9. Ст. 41
 17. Закон РК от 28 июня 2005 года № 63-П «О государственных пособиях семьям, имеющим детей»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 12. Ст.44.
 18. Закон РБ 29 декабря 2012 г. № 7-3 «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2013 г., № 2/2005.
 19. Закон РК от 5 апреля 1999 г. № 365-І «О специальном государственном пособии в Республике Казахстан»// Ведомости Парламента РК, 1999. № 8. Ст. 238; № 23. Ст. 925; 2000. № 23. Ст. 411; 2001. № 2. Ст. 14; 2002. № 6. Ст. 71.

20. Закон РК от 16 июня 1997 г. № 126-І «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента РК, 1997. № 11. Ст. 154; 1999. № 8. Ст. 239; № 23. Ст. 925; 2002. № 6. Ст. 71; 2003. № 1-2. Ст. 13.
21. Закон РК от 13 июля 1999 г. № 414-І «О государственном специальном пособии лицам, работавшим на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда или на работах с вредными и тяжелыми условиями труда» // Ведомости Парламента РК, 1999 г., № 19, ст. 647.
22. Закон РБ от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 2 июля 2008 года №158, 2/1451.
23. Закон РБ от 21 декабря 2005 г. № 73-З «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 5 января 2006 г., № 2, 2/1170.
24. Закон РБ от 15 июня 2006 г. № 125-З «О занятости населения Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 22 июня 2006 года, № 94, 2/1222.
25. Закон РК от 21 июня 2013 г. № 105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2013 г., июнь, № 10-11 (2635-2636), ст. 55.
26. Закон РК от 16 февраля 2012 г. № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012 год, март, № 5 (2606), ст. 40.
27. Закон РК от 6 января 2011 г. № 380-IV «О правоохранительной службе» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2011 год, январь, № 1 (2578). Ст. 4.
28. Закон РК от 15 сентября 1994 г. № 154-XIII «Об оперативно-розыскной деятельности» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996. № 14. Ст. 275.
29. Закон РБ от 9 июля 1999 г. № 289-З «Об оперативно-розыскной деятельности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999. № 57, 2/64.
30. Закон РК от 25 декабря 2000 г. № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000. № 23. Ст. 410.

31. Закон РБ от 14 июня 2003 г. №204-З «О государственной службе в Республике Беларусь»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003. № 70, 2/953.
32. Закон РК от 13 февраля 2012 г. № 552-IV «О специальных государственных органах Республики Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012. № 4 (2605). Ст. 31.
33. Закон РК от 29 ноября 2016 года № 25-VI ЗРК «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы» // Казахстанская правда. 2016. №233 (28359).
34. Закон РК от 17 июля 2001 г. № 246-П «О государственной адресной социальной помощи»// Егемен Казакстан» от 10 августа 2001 года № 170-171 (22775).
35. Закон РК от 25 января 1993 г. № 1927-ХП «О государственном бюджете на 1993 год»// Официальный интернет-портал правовой информации «Юрист»: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001682#pos=0;0
36. Закон РК от 31 декабря 1996 г. № 59-1 «О республиканском бюджете на 1997 год» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 23-24. Ст. 414.
37. Закон РК от 9 декабря 1997 г. № 201-1 «О республиканском бюджете на 1998 год»// Официальный интернет-портал правовой информации «Юрист»: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=1008466.
38. Закон РБ от 12 ноября 2001 г. № 55-3 «О погребении и похоронном деле»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001, № 107, 2/804.
39. Закон Республики Узбекистан от 1 мая 1998 г. № 616-1 «О занятости населения»// Ведомости олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1998 г., № 5-6. Ст.97.
40. Указ Президента РК от 12 ноября 1993 г. № 1399 «О введении национальной валюты Республики Казахстан» // Документ опубликован не был.
41. Указа Президента, имеющего силу Закона, от 15 марта 1995 г. № 2120 «О республиканском бюджете на 1995 год» // Ведомости Верховного Совета РК.1995. № 1-2. Ст.16.
42. Декрет Президента РБ от 15 февраля 2002 г. № 3 «О некоторых вопросах регулирования минимальной заработной платы»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 18 февраля 2002 г. № 1/3501.
43. Указ Президента РБ от 25 апреля 2005 г. № 186 «Об утверждении Положения о порядке прохождения военной службы» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 2 мая 2005 года, № 69, 1/6402. Ст. 44.

44. Указ Президента РБ от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 29 ноября 2013 г., 1/14639.
45. Указа Президента РБ от 27 декабря 2011 г. № 604 «О гарантиях материального и социального обеспечения судей Суда Евразийского экономического сообщества» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2015. № 1/15605.
46. Указ Президента РБ от 9 декабря 2014 года № 572 «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, воспитывающих детей» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 12 декабря 2014 г., 1/15456.
47. Постановление Кабинета Министров РК от 2 марта 1992 г. № 177 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты единовременного пособия при рождении ребенка, единого пособия семьям с несовершеннолетними детьми, государственного пособия одиноким матерям» // САПП Республики Казахстан. 1992. № 9. Ст. 162.
48. Постановление Совета Министров РБ от 10 марта 1994 г. № 136 «О дополнительных мерах по социальной защите населения» // СП Республики Беларусь. 1994. № 8. Ст. 113.
49. Постановление Правительства РК от 11 июня 1999 г. № 731 «Об утверждении Инструкции «О порядке назначения и выплаты пособий по социальному обеспечению за счет средств работодателя» // САПП Республики Казахстан. 1999. № 27. Ст. 249.
50. Постановление Правительства РК от 19 декабря 1999 года № 1930 «Об утверждении Списка № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных и открытых горных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда и Списка № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей на работах с вредными и тяжелыми условиями труда» // URL: <http://online.zakon.kz>.
51. Постановление Правительства РК от 8 апреля 2000 г. № 537 «О порядке определения черты бедности» // САПП Республики Казахстан, 2000. № 18. Ст. 198.
52. Постановление Правительства РК от 25 декабря 2007 г. № 1283 «О внесении дополнений и изменения в постановление Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 1999 года № 1930 // URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения 01.06.2016).
53. Постановление Совета Министров РБ от 17 января 2008 г. № 58 «О некоторых вопросах выплаты ежемесячного государственного пособия подозреваемому или обвиняемому, временно отстраненным от должности

- органом, ведущим уголовный процесс» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 1 февраля 2008 года, № 27, 5/26671.
54. Постановление Правительства РК от 23 сентября 2014 г. № 1005 «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и социального развития Республики Казахстан»// Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2014. № 59-60. Ст.551.
55. Постановление Совета Министров РБ от 13 октября 2014 г. № 969 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пособия гражданам, уволенным с военной службы, в случае заболевания (получения травмы) в период прохождения срочной военной службы» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 15.10.2014, № 5/39567
56. Постановление Министерства труда и социальной защиты РБ от 22 июля 2016 г. № 36 «Об установлении бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в ценах июня 2016 года в расчете на месяц» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 30 июля 2016, 8/31148.
57. Постановление Совета Министров РБ 28 ноября 2016 г. № 974 «Об установлении размера базовой величины» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь от 1 декабря 2016 года, 5/42991.
58. Приказ Министра транспорта и коммуникаций РК от 19 июня 2013 г. № 463 «Об утверждении Правил деятельности центров обслуживания населения» // «Казахстанская правда» от 23 октября 2013 г. № 299(27573).
59. Модельный закон о государственном социальном страховании (принят в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г. Постановлением 10-4 на 10-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 16. С. 65 - 89.
60. Закон РК от 20 января 1993 г. № 1901-ХІІ «О статусе и социальной защите военнослужащих и членов их семей» // Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 2. Ст.32. Документ утратил силу.
61. Закон РК от 14 октября 1993 г. «О минимальной заработной плате и минимальной пенсии»// Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 17. Документ утратил силу.

62. Закон РК от 10 декабря 1999 г. № 493-І «О труде в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 1999. № 24. Ст. 1068. Документ утратил силу.
63. Закон Республики Беларусь от 19 марта 2002 г. № 94-3 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» // Официальный правовой интернет-портал «Новости Беларуси»: <http://laws.newsby.org/documents/laws/law0663>. Документ утратил силу.
64. Указ Президента Республики Казахстан от 18 марта 1992 г. № 688 «О создании Фонда государственного социального страхования Республики Казахстан» // САПП РК. 1992. № 7. Ст. 118. Документ утратил силу.
65. Указ Президента РК от 4 декабря 1992 г. № 1002 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // САПП. 1992. № 46. Ст. 661. Документ утратил силу.
66. Постановление Верховного Совета РБ от 21 декабря 1991 г. № 1326-ХІІ «О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь «О минимальной заработной плате и государственных гарантиях в области оплаты труда» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 2. Ст. 28;. Документ утратил силу.
67. Постановление Верховного Совета РБ от 17 марта 1992 г. № 1527-ХІІ «О минимальной заработной плате» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 13. Ст. 219;
68. Постановление Министерства труда РБ, Министерства финансов РБ от 7 мая 1992 г. № 20/443 «О порядке исчисления совокупного дохода на члена семьи при назначении пособий на детей» (утратило силу) // Официальный правовой интернет-портал «Право. Законодательство Республики Беларусь»: <http://www.levonevski.net/pravo/norm2009/num44/d44970.html>. Документ утратил силу.
69. Постановлением Кабинета Министров РК от 27 мая 1992 года № 466 «О размере пособия на погребение» // Республики Казахстан. 1992. № 21. Ст. 341. Документ утратил силу.
70. Постановление Верховного Совета РБ от 17 декабря 1992 г. № 2052-ХІІ «О минимальной заработной плате» // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 35. Ст. 563. Документ утратил силу.
71. Постановления Кабинет Министров Республики Казахстан от 25 мая 1993 года № 429 «Об утверждении Положения о порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семьям» // Информационно-правовая система нормативных правовых

- актов Республики Казахстан «Әділет»:
http://adilet.zan.kz/rus/docs/P930000429_ Документ утратил силу.
72. Постановление Кабинета Министров РК от 24 июня 1993 г. № 528 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты семейных пособий»// Официальный правовой интернет-портал «Законы Казахстана»: https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_pr emer_ministr_rk/sotsialnoe_obespechenie/id-P930000528_ / Документ утратил силу.
73. Постановление Совмина РБ от 3 февраля 1993 г. № 56 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий семьям, воспитывающим детей»// СП Республики Беларусь, 1993 г., № 4. Ст.48. Документ утратил силу.
74. Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 сентября 1996 г. № 1080 «Об утверждении Положения о Фонде государственного социального страхования Республики Казахстан» // САПП РК. 1996. № 36. Ст. 341. Документ утратил силу.
75. Постановление Министерства труда Республики Беларусь от 21 октября 1997 г. № 97 «О минимальных потребительских бюджетах для различных социально-демографических групп населения»// Реестр государственной регистрации Республики Беларусь 22 октября 1997 г. № 2130/12. Документ утратил силу.
76. Постановление Министерства труда Республики Беларусь от 3 декабря 1998 г. №111 «Об утверждении Положения по расчету минимальных потребительских бюджетов для различных социально-демографических групп населения» // Национальный реестр правовых актов РБ. 1999. № 8/8. Документ утратил силу.
77. Постановление Правительства РК от 11 июня 1999 г. № 731 «Об утверждении Инструкции «О порядке назначения и выплаты пособий по социальному обеспечению за счет средств работодателя» (утратило силу)// САПП Республики Казахстан. 1999. № 27. Ст. 249. Документ утратил силу.
78. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 февраля 2003 года №200 «Об утверждении Правил выплаты единовременного государственного пособия в связи с рождением ребенка» (утратило силу) // САПП Республики Казахстан. 2003. № 9. Ст. 100. Документ утратил силу.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

79. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
80. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
81. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.
82. Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699;
83. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
84. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.
85. Закон РФ от 4 апреля 1992 г. № 2660-1 «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 896.
86. Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.
87. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // РГ. - 1997. - 3 июн. - № 126.
88. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.
89. Федеральный закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
90. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.
91. Федеральный закон от 12 января 1996 г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.
92. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

93. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
94. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3812.
95. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 137-ФЗ «О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3815.
96. Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5850.
97. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.
98. Федеральный закон от 17 сентября 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.
99. Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3348.
100. Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617.
101. Федеральный закон от 30 мая 2001 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в часть первую статьи 16 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2284.
102. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
103. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

104. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 18.
105. Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»// СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.
106. Федеральный закон от 2 июня 2016г. № 164-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»// СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3288.
107. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1206 «Об утверждении Порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // СЗ РФ. 1994. № 101. Ст. 3035.
108. Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 883 (ред. от 10.06.2005) «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей»// СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3628.
109. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. № 1096 «Об утверждении Порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка» // СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4920.
110. Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей» // СЗ РФ. 1999. № 35. Ст. 4321.
111. Постановление Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2913.
112. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 481 «О ежемесячном пособии детям военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, погибших (умерших,

- объявленных умершими, признанных безвестно отсутствующими) при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), и детям лиц, умерших вследствие военной травмы после увольнения с военной службы (службы в органах и учреждениях)» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3700.
113. Постановление Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 730 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за I квартал 2017 г.» // СЗ РФ. № 26 (Часть II). Ст. 3854.
114. Указ Президента РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 296 «Об увеличении компенсационных выплат в 1991-1992 гг. и порядке индексации денежных доходов населения в 1992 году» // РГ. 1994. 24 дек.
115. Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 201.
116. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.
117. Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. № 15. Ст. 2071.
118. Указ Президента РФ от 2 июля 1992 г. № 723 «О мерах по социальной поддержке граждан, потерявших работу и заработок (доход) и признанных в установленном порядке безработными» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1659.
119. Указ Президента РФ от 5 ноября 1992 г. № 1335 «О дополнительных мерах по социальной защите беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, уволенных в связи с ликвидацией организаций» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 45. Ст. 2609.
120. Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 19. Ст. 1044.
121. Письмо ФСС РФ от 23 февраля 2001 г. № 02-18/05-1406 «О размере единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком» // Вестник государственного социального страхования. Социальный мир. 2001. № 4.

122. Закон РФ от 12 марта 1992 г. № 2503-1 «О ритуальном пособии»// Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 14. Ст. 713. Документ утратил силу.
123. Указ Президента РФ от 27 марта 1993 г. № 405 «О неотложных мерах по стабилизации уровня жизни населения Российской Федерации в 1993 году» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 13. Ст. 1106. Документ утратил силу.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

124. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 августа 1996 г. № 21-РЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»// Кабардино-Балкарская правда. 1996. № 157.
125. Закон Пермской области от 9 сентября 1996 г. № 533-83 «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства»// Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. 1996. № 8.
126. Закон Самарской области от 16 июля 2004 г. № 122-ГД «О государственной поддержке граждан, имеющих детей»// Волжская коммуна. 2004. № 133; Закон Калининградской области от 14 января 2005 г. № 487 «О пособиях гражданам, имеющим детей»// РГ. 2005. № 1.
127. Закон Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 2004 г. 190-3 № 387-III «О ежемесячном пособии на ребенка гражданам, имеющим детей»// Якутия. 2004. № 243.
128. Закон Калужской области от 30 декабря 2004 года №10-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка»// Весть. 2005. № 4-9.
129. Закон г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 66.
130. Закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12(2). Ст. 293.
131. Закон г. Москвы от 30 сентября 2009 г. № 39 «О молодежи»// Ведомости Московской городской Думы, 2009г., № 11. Ст. 281.
132. Закон Сахалинской области от 6 декабря 2010 г. № 112-ЗО «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Сахалинской области»// Губернские ведомости. 2010. № 223(3670).
133. Постановление Правительства Москвы от 27 мая 2008 г. № 425-ПП «Об уполномоченном органе, осуществляющем назначение и выплату единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 32.

134. Закон Ярославской области от 19 декабря 2008 г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области»// Губернские вести. 2008. № 116.
135. Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 130-оз «О пособии на ребенка в Иркутской области»// Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. № 4 (том 1).
136. Закон Вологодской области от 16 марта 2015 г. № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области»// Красный Север. 2015. № 29.
137. Постановление Правительства Москвы от 29 ноября 2016г № 794-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за III квартал 2016 г.» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2016. № 67.
138. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 9 ноября 2016 г. № 1018 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге за III квартал 2016 года»// Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 11 ноября 2016.
139. Постановление Правительства КБР от 21 ноября 2016 г. N 203-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Кабардино-Балкарской Республике за III квартал 2016 г.» // Официальная Кабардино-Балкария. 2016. № 45.
140. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан № 31 от 26 января 2017 г. «Об утверждении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Республике Татарстан за IV квартал 2016 года»// Ватаным Татарстан.2017. №13.
141. Постановление Правительства Республики Мордовия от 26 января 2017 г. № 36 «Об установлении величины прожиточного минимума в Республике Мордовия за IV квартал 2016 года» // Известия Мордовии. 2017. № 9.
142. Постановление Правительства Белгородской области от 30 января 2017 г. № 28-пп «Об установлении величины прожиточного минимума по Белгородской области за IV квартал 2016 года»// Сайт «Вестник нормативных правовых актов Белгородской области»: <http://www.zakon.belregion.ru>.

Советское законодательство

143. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 7 октября 1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Документ утратил силу.
144. Кодекс законов о труде Казахской ССР от 21 июля 1972 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1972. № 31 (приложение к Своду законов Казахской ССР. Том 3. Стр. 7).
145. Постановление Совета Министров СССР от 25 октября 1963 г. № 1108 «О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы» // СП СССР. 1963. № 20. Ст. 198.
146. Постановление Совета Министров СССР от 12 августа 1970 г. № 659 «Об утверждении положения о порядке назначения и выплаты пособий беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям» // СП СССР. 1970. № 15. Ст. 123. Документ утратил силу.
147. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 12 декабря 1972 г. № 842 «О повышении минимальной заработной платы рабочих и служащих с одновременным увеличением тарифных ставок и должностных окладов среднеоплачиваемых категорий работников, занятых в производственных отраслях народного хозяйства» // Документ опубликован не был (СПС «Консультант Плюс»).
148. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. № 312-IX «О введении пособий на детей малообеспеченным семьям» // Ведомости ВС СССР. 1974. № 52. Ст. 886.
149. Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 23 мая 1979 г. «Об улучшении материального обеспечения инвалидов с детства» // СП СССР. 1979. № 14. Ст. 89. Документ утратил силу.
150. Постановление Госкомтруда СССР от 15 октября 1979 г. № 437 «Об утверждении Инструкции о порядке назначения и выплаты ежемесячных пособий инвалидам с детства» // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1980. № 1. Документ утратил силу.
151. Постановление ЦК КПСС от 22 января 1981 г. «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей» // СП СССР. 1981. № 13. Ст. 75. Документ утратил силу.
152. Постановлением Совета Министров СССР от 23 февраля 1984 года № 134 «О введении временных пособий на несовершеннолетних детей в случае невозможности взыскания алиментов с родителей» // СП СССР. 1984. № 6. Ст. 32.
153. Постановление Совмина СССР и ВЦСПС от 23 февраля 1984 г. № 191 «О пособиях по государственному социальному страхованию» (утратил силу) // Свод законов СССР. Т. 2. С. 686-2. Документ утратил силу.

154. Постановление Совмина СССР от 9 января 1986 г. «О повышении размеров пособий на детей военнослужащих срочной службы» //СП СССР. 1986. № 6. Ст.37.
155. Постановление ВС СССР от 10 апреля 1990 г. № 1420-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, охране материнства и детства, укреплению семьи»// Свод законов СССР. Т. 2. С. 688-7.
156. Постановление Совета Министров СССР от 2 августа 1990 г. № 759 «О дополнительных мерах по социальной защите семей с детьми в связи с переходом к рыночной экономике»// СП СССР. 1990. № 18. Ст. 96.
157. Постановление ВС РСФСР от 1 ноября 1990 г. № 298/3-1 «О неотложных мерах по улучшению положения женщин, семьи, охраны материнства и детства на селе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 24. Ст. 287
158. Закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР.1990. № 27. Ст. 351. Документ утратил силу.
159. Постановление Совмина СССР от 24 ноября 1990 г. № 1177 «О порядке назначения и выплаты некоторых пособий и об изменении и дополнении решений Правительства СССР о государственной помощи семьям, имеющим детей» // СП СССР. 1990. № 31. Ст. 150. Документ утратил силу.
160. Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 29 ноября 1990 г. № 359-ХІІ «О социальной защите малообеспеченных граждан при переходе на рыночные отношения» // Ведомости Верховного Совета КазССР. 1990. № 49. Ст. 453.
161. Постановление Совмина РСФСР от 20 марта 1991 г. № 162 «О реформе розничных цен и социальной защите населения РСФСР» // Документ опубликован не был. (СПС «КонсультантПлюс»).
162. Постановление Верховного Совета Казахской ССР Алма-Ата, 17 июня 1991 года № 674-ХІІ «О введении в действие Закона Казахской ССР "О минимальной заработной плате и государственных социальных гарантиях в области оплаты труда»// Ведомости. 1991. № 25. Ст. 327. Документ утратил силу.
163. Постановление Президиума ВС РФ от 9 марта 1992г. № 2470-1 «О проектах Законов «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс о браке и семье РСФСР», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс законов о труде РСФСР», «О внесении дополнений и изменений в Гражданский процессуальный

кодекс РСФСР», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс РСФСР»// Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. №16. С.650.

Судебная практика

164. Постановление ЕСПЧ от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против России» // Konstantin Markin v. Russia, жалоба № 30078/06.
165. Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2002 г. № 258-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рамалданова Муслима Джалиловича на нарушение его конституционных прав положениями преамбулы, абзацев четвертого и восьмого статьи 1 и пункта 3 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 года «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»// Вестник Конституционного Суда РФ.2003. № 2.
166. Определение Конституционного Суда РФ от 2 октября 2003 г. № 382-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статей 8, 15 и 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»// Вестник Конституционного Суда РФ.2004. № 1.
167. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 года, утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16 июня 2010 г. // Документ опубликован не был.
168. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик»// СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333.
169. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2014. № 7.
170. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 1

«О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних»// Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации, апрель 2014. № 4.

Специальная литература

Научная и учебная литература, комментарии законодательства

171. Азарова Е.Г. Пособия гражданам с детьми. М.: Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997.
172. Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. – М.: КОНТРАКТ. 2012.
173. Амангельдиева Ж.А. Социальное обеспечение в Республике Казахстан: учебное пособие – Семипалатинск, 2002.
174. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. – М.: Юрид.лит. 1987.
175. Арапов В.А. Социальное обеспечение в СССР/ В.А.Арапов, А.В.Левшин. – М., 1959.
176. Барышникова Т. Ю. Рец. на кн.: Гусева Т. С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: монография// Вестник трудового права и права социального обеспечения. Вып. 7: Контроль в трудовом праве и праве социального обеспечения / под ред. А. М. Лушников, М. В. Лушниковой; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Ярославль: ЯрГУ, 2013. С. 146-147.
177. Батыгин К.С. Пособие по государственному социальному страхованию. – М.: Юрид. лит., 1970.
178. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (постатейный). М.: Деловой двор, 2008.
179. Бюянова М.О., Гусов К.Н., Иванова Р.И. и др. Право социального обеспечения России: учеб. 4-е изд., перераб. и доп./под ред. К.Н. Гусова – М.: Проспект, 2011.
180. Василевич Г.А., Василевич С.Г., Греченков А.А. и др. Право социального обеспечения: учебн. пособие под. ред. Х.Т. Мелешко. – Минск: Амалфея, 2013.
181. Галаганов В.П. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд. перераб. и доп. - М.: КНОРУС, 2014.
182. Галаганов В.П. Организация работы органов и учреждений социального обеспечения в Российской Федерации: учебник. 3-е изд. – М.: КНОРУС, 2015.

183. Гушин И.В. Советское право социального обеспечения: вопросы теории/ И.В. Гушин: под ред. В.С. Андреева. – Минск: Наука и техника.1982.
184. Дербин В. Будь здоров малыш // Социальная защита. 2004. №3. С.27.
185. Дмитриева О. Прогноз на бедность // Социальная защита. 2004. №12.С.4.
186. Жумагулов Г., Ахметов А., Ахметова Г. Право социального обеспечения: учеб. Алматы, 2005.
187. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. – М.:Волтерс Клувер, 2004.;
188. Захаров М.Л. Аналитический обзор: «Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда» (отв. ред. Л.А. Чиканова). М., 2014.
189. Захаров М.Л. Социальное страхование в России: прошлое, настоящее и перспективы развития (трудовые пенсии, пособия, выплаты пострадавшим на производстве): монография. – Москва: Проспект, 2013. С. 285.
190. Иванова Р.И. Понятие и социально-правовая природа пособий как вида социального обеспечения// Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за 60 лет (правовые аспекты). - М.: РИО ВЮЗИ, 1979.
191. Иванова Р.И. Советское право социального обеспечения: учебник /под ред.А.Д.Зайкина. – М.,1982.
192. Иванова Р.И., Тарасова В.А. Предмет и метод советского права социального обеспечения.М., 1983.
193. Карибаева Ж.К.Право социального обеспечения Республики Казахстан: уч. пособие для студентов специальности «Юриспруденция» – Павлодар: Кереку, 2011.
194. Корсаненкова А.Ф., Корсаненкова Ю.Б. Социальные пособия семьям с детьми в Российской Федерации (правовой аспект)/Под ред. В.П. Галаганова. М.: «ИНЭК», 2007.
195. Кирякова И.Н. Право социального обеспечения: учебно-методический комплекс. – Новополюцк: ПГУ, 2010.
196. Комментарий к Конституции Российской Федерации (комментарий к статье 7 – автор Н.В.Путило). – М.: Юристь, 2002.
197. Купина Н.А. Пособия как вид социального обеспечения // Вестник МГУ. – 1980.№5. С. 56–57;
198. Куприянова Е. Пособия на детей: что в перспективе // Социальная защита. – 2001. №7. – С.34.
199. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-еизд., доп.)– М.: Юстицинформ, 2009. 656с.

200. Межибовская И.В. Право социального обеспечения Республики Казахстан (дистанционное обучение): учебное пособие. – Алматы: Казак университеті, 2011.
201. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД Юрайт, 2013.
202. О положении семей в Российской Федерации: Доклад / Нац. совет по подгот. и проведению Междунар. года семьи в РФ, Комис. по вопр. женщин, семьи и демографии при Президенте РФ. – М.: Юрид. лит., 1994.
203. Полупанов М.И. Пособия по социальному обеспечению в СССР: Учебное пособие для студентов ВЮЗИ. – М.: изд-во ВЮЗИ, 1976.
204. Право социального обеспечения : учеб.-метод. комплекс. В 2 ч. Ч. 1: Общая часть / И.В. Гуцин [и др.]; под общ. ред. И.В. Гуцина. – Гродно: ГрГУ, 2011. 418 с.
205. Право социального обеспечения / под ред. М.В. Филипповой. М.: Юристъ, 2006.
206. Пчелинцева Л.М. Семейное право России: Учебник для вузов. М., 1999.
207. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.): «Юстицинформ», 2009. 656с.
208. Седельникова М.Г. Социально-обеспечительное законодательство ЕврАзЭС: проблемы формирования // Трудовое право в России и за рубежом. – 2010. – № 3. С. 43–44;
209. Семейное право: учебник / Б.М. Гонгало, П.В. Крашенинников, Л.Ю. Михеева и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016.
210. Синайский В.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2002.
211. Советское семейное право: Учебник / Под ред. В.А. Рясенцева. М., 1982.
212. Соснова Е.В. Семейные пособия: международные нормы и зарубежный опыт. – М.: Изд-во МГСУ, 2002.
213. Сотникова Л.В. Социальное обеспечение семей с детьми в РФ (правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.
214. Социальное обеспечение: настоящее и будущее: монография / Е.Г. Азарова, Н.В. Антонова, А.Л. Благодир и др.; отв. ред. М.Л. Захаров, Ю.В. Воронин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. 284с.
215. Сулейманова Г.В. Право социального обеспечения: учебник для бакалавров. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013.

216. Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: учеб. для бакалавров – М.: Проспект, 2014.
217. Шайхатдинов В.Ш. Теория социального обеспечения. – Изд-во Саратов. Ун-та, 1982.
218. Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения стран ЕврАзЭС: проблемы науки и законодательства (общее и особенное) // Трудовое право в России и за рубежом. – 2010. – № 3. С. 41-43;
219. Шайхатдинов В.Ш. Право социального обеспечения: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД Юрайт, 2013.
220. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995.
221. Хамзина Ж.А. Право социального обеспечения Республики Казахстан. Учебник /Ж.А.Хамзина. – Алматы: Жеті Жарғы, 2014.352 с.

Статьи в периодических изданиях, материалы конференций

222. Абалдуев В.А. Кодификация трудового законодательства ЕврАзЭС - основа согласования и совершенствования национальной правовой политики в сфере труда // Российский юридический журнал. – 2010. – № 5. С. 10-18
223. Абрамчик Л.Я. Пути совершенствования законодательства в сфере социального обеспечения пособиями граждан Республики Беларусь/Л.Я.Абрамчик// Система прав и законодательства Республики Беларусь: состояние, перспективы развития: материалы респ. Научн-практич. конф., Гродно, 26-27 апр. 1999 г. – Гродно: Гр.ГУ. – 1999. - Ч.1. С.322-327.
224. Азарова Е.Г. Многодетная семья и проблемы ее социального обеспечения// Журнал российского права.2014. № 3 (207). С. 63-78.
225. Антонова Н.В. Некоторые проблемы правового регулирования компенсационных выплат (социальных компенсаций) на детей в законодательстве России, Беларуси и Казахстана (теоретико-правовой аспект) // Черные дыры в российском законодательстве. Москва. №3. 2015. С. 141 – 145.
226. Антонова Н.В. Конституция РФ и проблемы обеспечения равенства прав граждан, имеющих детей, на пособия по государственному социальному обеспечению//Материалы международной научной конференции: Конституция Российской Федерации 1993 года – этапы конституционного строительства и современная реальность/Отв. ред. Т.А.Сошникова: – М.: Изд. Моск. гуманит. ун-та. 2013. С.171-175.

227. Борисенко М.В. Возможно ли увеличение пособия по уходу за ребенком без решения законодателя?// Социальное и пенсионное право. 2007. №3.
228. Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах»// Солидарность.2013. № 23, 19.
229. Грицук М. Фонд для безработного. Депутаты предлагают возродить страхование от потери работы // РГ. 2008. 16 октября.
230. Депутаты Госдумы предложили отменить материнский капитал// Газета «Московский комсомолец», № 27344 от 14 марта 2017 г. Стр. 2.
231. Кучма М.И. Проблемы правового регулирования обеспечения граждан пособиями // Роль социального обеспечения в решении проблем бедности и совершенствования методики преподавания права социального обеспечения: Материалы всероссийской научно-практической конференции / под ред. Э.Г. Тучковой – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 225 – 226
232. Николаева Д. Полис от увольнения // Коммерсантъ. 2008. 28 октября.
233. Трофимов Е.Н. О некоторых вопросах, связанных с выплатой государственных пособий беременным женам военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, а также матерям, опекунам, и иным родственникам ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву// Право в Вооруженных Силах. – 2008. № 8 (134с).
234. Тучкова Э.Г. К вопросу о критериях дифференциации в социальном обеспечении // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: Материалы пятой Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2009. С. 411.
235. Шайхатдинов В.Ш. О некоторых правовых вопросах социального обеспечения в странах ЕврАзЭС: проблемы науки и законодательства // Российский юридический журнал. 2012. № 5. С. 191 – 195.
236. Шершень Т.В. О праве на семью и проблеме определения понятия семьи в современном российском праве // Семейное и жилищное право. 2010. № 6. С. 14 – 17.
- Диссертации, авторефераты диссертаций*
237. Абрамчик Л.Я. Правовое регулирование пособий по социальному обеспечению в Республике Беларусь: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Минск, 2000. 23с

238. Азарова Е.Г. Право несовершеннолетних граждан СССР на пенсию и пособия: Дис. ... канд.юрид.наук. М.,1978.
239. Александров И.Ф. Правовое регулирование семейных отношений (соотношение семейного и гражданского права): Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004.
240. Гусева Т.С. Социальное обеспечение семьи, материнства, отцовства и детства в России: теоретические и практические проблемы: Дис. ...доктора юрид. наук. – М., 2013.
241. Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь малоимущим гражданам: правовые вопросы: Дис....канд.юрид.наук. – Екатеринбург. 2010. 26с.
242. Корсаненкова Ю.Б. Российская система социальных пособий на детей: правовой аспект: Дис. ...канд.юрид. наук. – М., 2007.
243. Осин В.Н. Ежемесячные пособия: Автореф. дис. ... канд.юрид. наук. – М., 1982.
244. Палькина Т.Н. Личные неимущественные права и нематериальные блага в гражданском и семейном праве Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
245. Протас Е.В.Правовое регулирование социального обеспечения семей, имеющих детей, в условиях перехода к рыночной экономике: Дис....к.ю.н. – М.,1992.
246. Свинченко И.М. Обеспечение граждан пособиями за счет средств фонда социального страхования Российской Федерации: Дис. ... кандидата юрид. наук. - М., 2012.
247. Серегина Л.В. Социально-правовые гарантии гражданам, ищущим работу: Дис. ... кандидата юрид. наук. – М., 2012.
248. Свинченко И.М. Обеспечение граждан пособиями за счет средств фонда социального страхования Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.
249. Смирнова Н.Л. Пособия по временной нетрудоспособности как вид страхового обеспечения по праву социального обеспечения современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток. 2002.222с.
250. Соловьева Е.В. Социальное обеспечение семей с детьми как элемент социальной защиты населения России в переходный к рыночной экономике период: Дис. ...канд.юрид.наук. – М., 1995.
251. Сотникова Л.В. Социальное обеспечение семей с детьми в РФ (правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

252. Сторожук Д.А. Правовое регулирование социальной защиты безработных в Российской Федерации: диссертация ...кандидата юрид. наук. – Омск, 2005.
253. Чернышева Е.Ф. Правовое регулирование отношений по социальному обеспечению семей, имеющих детей: Дисс. ...к.ю.н. Л.,1981.

Аналитические материалы, электронные и интернет-ресурсы

254. Беженцев хотят лишить пособий при трехкратном отказе от работы//Официальный сайт газеты «Аргументы и факты»: <http://www.aif.ru/money/1326574> (дата публикации - 29 апреля 2014 г.).
255. Владимир Путин встретился с главой Федерации независимых профсоюзов. / Первый канал. Новости. 9 февраля 2016 г. // Официальный сайт Первого канала: <http://www.1tv.ru/news/world/301709>.
256. В Минтруда назвали параметры белорусской модели системы страхования от безработицы и сроки ее введения // Белорусское телеграфное агентство «Новости Беларуси», официальный сайт: <http://www.belta.by/society/view/v-mintruda-nazvali-parametry-belorusskoj-modeli-sistemy-strahovanija-ot-bezrabortitsy-i-sroki-ee-238726-2017>.
257. Гусенко М. Назван размер пособия по безработице на 2017 год// Официальный сайт РГ: <https://rg.ru/2016/09/20/nazvan-razmer-posobiia-po-bezrabortice-na-2017-god.html>.
258. Единовременное губернаторское пособие на ребенка в 2017 году // Информационный сайт «Решение финансовых вопросов тут»: <http://finansytut.ru/sotsialnyie-dengi/posobiya/gubernatorskoe-posobie-na-rozhdenie-rebenka.html>
259. Калькулятор валют: калькулятор курса белорусского рубля к российскому рублю URL: <http://calcsoft.ru/kalkulator-kursa-belorusskogo-rublya-k-rossiyskomu-rublyu>).
260. Курс валют мира: курс рубля к казахстанскому тенге URL: <http://kurs.rukivnogi.com/rossiyskiy-rubl-kazahskiy-tenge/>
261. Лечение поствакцинальных осложнений в г. Москве // Информационный сайт «Красота и медицина»: <http://www.krasotaimedicina.ru/diseases/children/post-vaccination-side-effects>
262. Заключение Счетной палаты РФ от 2 ноября 2015 г. № ЗСП-225/11-01 на законопроект №911768-6 // СПС «КонсультантПлюс».
263. Олег Токун: Пособие по безработице – повысить, страхование от безработицы – внедрить// Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=238883>.

264. Официальный сайт «Детский мир» в Белоруссии // URL: <http://detski-mir.by>
265. Официальный сайт магазинов «Детский мир» в России // URL: <https://www.detmir.ru>
266. О ценах детские товары в Казахстане // Официальный сайт магазина «AsiaMarket», (URL: <https://asia-market.kz/>).
267. Рудов А.Г. Анализ статистических данных: оценка состояния сиротства в России и семейное устройство. Проект «К новой семье». БФ «Семья». Москва. 2008-2015гг.
268. Справочная информация «Размер пособия по безработице» // СПС «КонсультантПлюс»:
269. Справочная информация «Размер пособий гражданам, имеющим детей») // СПС «КонсультантПлюс» URL:
270. Социальная защита семей, воспитывающих детей: законодательная инициатива. Часть 2 (Хамзина Жанна Амангельдиновна профессор, доктор юридических наук; Бурибаев Ермек Абильтаевич профессор, доктор юридических наук)//Информационный сайт «Последние новости», категория Новости науки: https://i-news.kz/news/2016/12/12/8425752-socialnaya_zaschita_semei_vospityvayusch.html